Deutscher Bundestag **Drucksache 19/15740**

19. Wahlperiode 03.12.2019

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unterrichtung

durch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

12. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Deutschland kann Integration: Potenziale fördern, Integration fordern, Zusammenhalt stärken

Zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzleramts vom 3. Dezember 2019 gemäß § 94 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes.

Inhalt

Vorwort **8**

Redaktionelle Vorbemerkung **12**

I. Für eine gute Zukunft unseres Landes: Einwanderungsgesellschaft gemeinsam gestalten **19**

1 Gesellschaftliche Vielfalt in Deutschland **19**

1.1 Vielfalt der Gesellschaft in Zahlen **19**

1.2 Asylanträge, Entscheidungen und Gesamtschutzquoten **28**

1.3 Mehrwert der Zuwanderung und potenzialorientierter Integrationspolitik **37**

1.4 Aktiv für Frauen mit Migrations- und Fluchtgeschichte **41**
1.4.1 Herkunft, Alter und Kinderanzahl 41
1.4.2 Bildung, Erwerbsleben und Einkommen 41
1.4.3 Potenziale erkennen und Entwicklung durch gezielte Unterstützung fördern 42
1.4.4 Ausblick 43

2 Integrations- und Migrationsforschung **44**

2.1 Stand der Integrations- und Migrationsforschung **44**

2.2 Zukunft der Integrations- und Migrationsforschung **46**

2.3 Fachkommission zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit **49**
2.3.1 Ziele und Arbeitsweise der Fachkommission 49
2.3.2 Mitglieder und Zeitplan der Fachkommission 49

3 Integration braucht Meinungs- und Perspektivenvielfalt **50**

4 Rassismus, Extremismus und jede Form von Diskriminierung wirksam bekämpfen **62**

4.1 Ausgangslage **62**

4.2 Rechtsextremismus **63**
4.2.1 Datenlage 65
4.2.2 Angriffe auf Geflüchtete und Flüchtlingsunterkünfte 70

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4.2.3 Fortsetzung der Aufarbeitung der Mord- und Gewalttaten der rechtsextremen Terrororganisation Nationalsozialistischer Untergrund (NSU) ... 71
4.2.4 NSU-Untersuchungsausschüsse auf Länderebene ... 71
4.2.5 Aktuelle Entwicklungen („NSU 2.0“) ... 72

4.3 ANTISEMITISMUS ... 73

4.4 MUSLIM- UND ISLAMFEINDLICHKEIT ... 75

4.5 ANGRIFFE AUF GOTTESHÄUSER ... 77

4.6 ANTIZIGANISMUS ... 78

4.7 RASSISMUS GEGEN SCHWARZE MENSCHEN ... 80

4.8 ISLAMISTISCHER EXTREMISMUS ... 81

4.9 FAZIT UND AUSBLICK ... 83

4.10 KONSEQUENT GEGEN DISKRIMINIERUNG VORGEHEN ... 85

5 Mit interreligiösem Dialog neue Wege gehen ... 88

5.1.1 Etablierter Dialog der Religionsgemeinschaften – ausgewählte Beispiele ... 88
5.1.2 Ausgewählte Dialoginitiativen ... 95
5.1.3 Aktivitäten der Bundesregierung zur Förderung des interreligiösen Dialogs ... 98
5.1.4 Fazit ... 99

II. Bessere Chancen von Anfang an: Potentiale entfalten, Qualifikationen stärken ... 101

1 Vor Zuwanderung: Integrationsangebote im Herkunftsland ... 101

2 Erfolgreich Ankommen: aufsuchende Informations- und Beratungsangebote stärken und ausweiten ... 103

3 Erstintegration ... 104

3.1 ERWERB DER DEUTSCHEN SPRACHE DURCH WEITERENTWICKLUNG DER INTEGRATIONSKURSE VORANBRINGEN ... 105

3.1.1 Zahlen, Daten, Fakten ... 105
3.1.2 Handlungsbedarfe ... 108
3.1.3 Fazit und Ausblick ... 113

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3.2 BERATUNGSSTRUKTUREN STÄRKEN: MIGRATIONSBERATUNG FÜR ERWACHSENE ZUWANDERER, JUGENDMIGRATIONSDIENSTE UND WEITERE BERATUNGSANGEBOTE 114
3.2.1 Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer 114
3.2.2 Jugendmigrationsdienste stärken 117
3.2.3 Andere Angebote der Migrationsberatung 118

3.3 INFORMATIONSLAGE VON UNIONSBÜRGERINNEN UND UNIONSBÜRGERN WEITER VERBESSERN 120

3.4 ENGAGEMENT DER BEAUFTRAGTEN ZUR UNTERSTÜTZUNG VON GEFLÜCHTETEN – ANKOMMEN ERLEICHTERN, INTEGRATION FÖRDERN 122
3.4.1 Projekte zur Unterstützung des Ehrenamtes in der Flüchtlingsarbeit .. 123
3.4.2 Projekte zur Gewaltprävention und zum Empowerment von geflüchteten Frauen und anderen besonders schutzbedürftigen Personen 125
3.4.3 Pilotprogramm „Neustart im Team – NesT“ 128

4 Integration in Bildung und Arbeit, Familie 129

4.1 INTEGRATION HEIßT FAMILIEN STÄRKEN 129

4.2 FAMILIENNACHZUG 139
4.2.1 Gesetz zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten 139
4.2.2 EuGH-Urteil vom 12.04.2018 zum Elternnachzug zu unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen 142

4.3 GUTE BILDUNG FÜR ERFOLGREICHE INTEGRATION 143
4.3.1 Teilhabe an frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung verbessern 143
4.3.2 Teilhabe an schulischer Bildung und Bildungserfolge ermöglichen 156
4.3.3 Zugänge zu beruflicher Bildung für alle schaffen 169

4.4 ARBEITSMARKTINTEGRATION 190
4.4.1 Situation auf dem Arbeitsmarkt 192
4.4.2 Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten 206
4.4.3 Fachkräfte für den Arbeitsmarkt gewinnen – Fachkräftemangel beseitigen – erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt erreichen 216
4.4.4 Sprachliche Voraussetzungen für die Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration schaffen 221
4.4.5 Anerkennungsverfahren verbessern 227
4.4.6 Arbeitsausbeutung bekämpfen und wirksam reduzieren 231

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

III. Gleiche Teilhabe für alle: Integration vor Ort stärken, Strukturen öffnen, Partizipation und Dialoge fördern 242

1 Integration vor Ort 242

1.1 KOMMUNEN STÄRKEN - FLEXIBEL AUF VERÄNDERUNGEN REAGIEREN 242
1.1.1 Kooperationsbeziehungen vertiefen und institutionalisieren..... 243
1.1.2 Wohnsituation von Menschen mit Migrationshintergrund verbessern . 248
1.1.3 Orte der Begegnung schaffen, Dialog fördern und Entscheidungsträger stärken 252

1.2 BUNDESKONFERENZ DER INTEGRATIONSBEAUFTRAGTEN VON BUND, LÄNDERN UND KOMMUNEN.....257
1.2.1 Bundeskonferenz 2017 258
1.2.2 Bundeskonferenz 2018 260
1.2.3 Bundeskonferenz 2019 260

1.3 GESUNDHEIT, PFLEGE UND STRUKTUREN FÜR ÄLTERE INTERKULTURELL STÄRKEN 261
1.3.1 Ausgangslage der gesundheitlichen Situation und Teilhabe an medizinischer Versorgung..... 262
1.3.2 Projekte und Maßnahmen 270
1.3.3 Ausblick..... 272

1.4 SPORT VERBINDET.....272
1.4.1 Integrationspotenziale der Sportvereine in Deutschland 273
1.4.2 Engagement der Sportvereine und -verbände für Flüchtlinge..... 276
1.4.3 Ausblick..... 280

1.5 EHRENAMT IN VERBÄNDEN UND VEREINEN FÖRDERN 281
1.5.1 Interkulturelle Öffnung..... 282
1.5.2 Maßnahmen 283
1.5.3 Beispiele aus Vereinen und Verbänden 284
1.5.4 Ausblick..... 286

1.6 KRIMINALITÄT ENTSCHLOSSEN BEKÄMPFEN.....287
1.6.1 Statistische Grundlagen 288
1.6.2 Die wichtigsten Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik und Strafverfolgungsstatistik im Überblick 289
1.6.3 Binnendifferenzierung der nichtdeutschen Tatverdächtigen 291
1.6.4 Kriminalität im Kontext von Zuwanderung..... 294
1.6.5 Maßnahmen der Kriminal- und Gewaltprävention 297
1.6.6 Ausblick..... 299

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2 Teilhabe gelingt durch interkulturelle Öffnung 299

2.1 ZUKUNFTSFAKTOR VIELFALT – INTERKULTURELLE ÖFFNUNG IM ÖFFENTLICHEN DIENST 299

2.1.1 Vorbildfunktion des Staates stärken 300

2.1.2 Ressortübergreifende Strategie für mehr Vielfalt in der Bundesverwaltung 300

2.1.3 Initiative ergreifen für mehr Diversität und Chancengleichheit 302

2.2 KULTUR BAUT BRÜCKEN – KULTURELLE INTEGRATION BRAUCHT TEILHABE FÜR ALLE 304

2.3 MEDIENVIELFALT HEIßT VIELFALT IN DEN MEDIEN 307

3 Teilhabe gelingt durch politische Partizipation und Selbstvertretung 310

3.1 POLITISCHE PARTIZIPATION 310

3.2 SELBSTVERTRETUNG, TEILHABE UND INTERKULTURELLE ÖFFNUNG DURCH MIGRANTENORGANISATIONEN STÄRKEN 315

3.2.1 Migranten(dach)organisationen als Interessenvertretung 315

3.2.2 Migrantenorganisationen als integrationspolitische Akteure und Projektträger – Erfahrungen und Entwicklungsperspektiven 317

3.2.3 Migrantenorganisationen als Partner 318

3.3 AUFENTHALTSSTATUS UND INTEGRATION 319

3.4 EINBÜRGERUNG 323

3.5 FAZIT 325

4 Teilhabe gelingt durch Steuerung 325

4.1 NATIONALER AKTIONSPLAN INTEGRATION (NAP-I): BUND, LÄNDERN UND KOMMUNEN STEUERN TEILHABE 325

4.1.1 Phase vor der Zuwanderung: Erwartungen steuern – Orientierung geben 326

4.1.2 Phase der Erstintegration: Ankommen erleichtern – Werte vermitteln 327

4.1.3 Phase der Eingliederung: Teilhabe ermöglichen – Leistung fordern und fördern 328

4.1.4 Phase des Zusammenwachsens: Vielfalt gestalten – Einheit sichern. 329

4.1.5 Phase des Zusammenhalts: Zusammenhalt stärken - Zukunft gestalten 330

4.1.6 Ausblick 331

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4.2 INTEGRATIONSMINISTERKONFERENZ: VERLÄSSLICHE STRUKTUR DER LÄNDER 331

IV. Migration, Flucht und Asyl: europäische und internationale Verantwortung partnerschaftlich wahrnehmen 335

1 Verantwortung innerhalb der Europäischen Union 335

1.1 DAS EU-FREIZÜGIGKEITSRECHT ALS ZENTRALE ERRUNGENSCHAFT DER EUROPÄISCHEN UNION BEWAHREN UND WEITERENTWICKELN 335

1.1.1 Gleichbehandlung von EU-Arbeitnehmer/ -innen und Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme – wichtige Grundlage der Freizügigkeit . 336

1.1.2 Folgen des Brexit 339

1.2 DER RAUM DER FREIHEIT DER SICHERHEIT UND DES RECHTS 340

1.3 DAS GEMEINSAME EUROPÄISCHE ASYLSYSTEM (GEAS) UND DIE REFORMVORHABEN AUF EUROPÄISCHER EBENE 342

1.3.1 Das geltende GEAS 342

1.3.2 Der aktuelle Stand der Verhandlungen auf EU-Ebene 345

1.4 EUROPÄISCHE ZUSAMMENARBEIT ALS CHANCE FÜR DIE INTEGRATIONSPOLITIK 346

2 Verantwortung auf internationaler Ebene 350

2.1 AUSTAUSCH AUF INTERNATIONALER EBENE STÄRKEN 351

2.1.1 Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration 351

2.1.2 Global Compact on Refugees 354

2.2 ENTWICKLUNGSPOLITISCHES ENGAGEMENT IM KONTEXT VON FLUCHT UND MIGRATION 355

Abkürzungsverzeichnis 361

Tabellenanhang 372

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorwort

Integration bleibt das Gebot der Stunde – damit alle unabhängig von ihrer Herkunft ihre Potenziale einbringen und unsere vielfältige Gesellschaft zusammenhält.

Im **12. Bericht der Beauftragten** stelle ich die wichtigsten Entwicklungen und Erkenntnisse im Aufgabenbereich der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration für den Zeitraum August 2016 bis April 2019 vor. Der Bericht ist Auftrag aus dem Aufenthaltsgesetz und wird dem Deutschen Bundestag vorgelegt.

Während der 11. Bericht von hohen Flüchtlingszahlen 2015/2016 und der Aufnahme und Unterbringung von Schutzsuchenden geprägt war, geht es in diesem Berichtszeitraum stärker um die Ordnung und Steuerung der Migrationspolitik und in der aktuellen Integrationspolitik darum, den **Integrationsfokus zu weiten und zu vertiefen**. Ob Eingewanderte aus der Europäischen Union oder Drittstaaten, ob Schutzsuchende oder vor Jahren und Jahrzehnten Eingewanderte und ihre hier geborenen und aufgewachsenen Kinder: Wir müssen fördern, dass sie ihre Potenziale einbringen können und wir müssen einfordern, dass sie dies auch tun. Dieser Zweiklang heißt Integration. Und dazu brauchen wir alle 83 Mio. Menschen in unserem Land.

Deutschland und seine Bürgerinnen und Bürger profitieren, wenn wir auf Integration setzen. **Integration ist eine Investition in die Köpfe unseres Landes.** Wenn wir sie entschlossen angehen, dann ist Integration der **gesellschaftliche Kitt** für unser Land – trotz aller Herausforderungen, die es zweifelsohne gibt. Zu den Herausforderungen gehört, dass Einwanderung und Integration die Menschen im Land bewegen. Seit jeher, aber besonders in den vergangenen Jahren. Darüber wird morgens am Küchentisch und abends am Stammtisch diskutiert. Da gibt es Ängste bei denen, die schon lange hier leben, und denen, die neu zu uns kommen. Ängste vor Parallelgesellschaften und Kriminalität, vor der Erosion prägender Werte, vor Identitätsverlust und vor Ausgrenzung. Einwanderung und Integration verlaufen nicht nur harmonisch, sondern erzeugen auch Reibung und Konflikte im täglichen Miteinander. Viele Sorgen haben einen ganz konkreten Ursprung: Es geht um bezahlbaren Wohnraum, um das Lernumfeld in Kitas und Schulen, aber auch um Perspektiven im ländlichen Raum, berufliche Aussichten in der Arbeitswelt von morgen oder sichere Renten. An diesen Themen müssen Bund und Länder mit einer konsequenten Teilhabepolitik für alle Menschen in unserem Land arbeiten. Und ganz klar ist: Ein gutes Miteinander setzt voraus, dass alle die **Werte und Regeln** unserer Gesellschaft respektieren und einhalten, egal welcher Herkunft. Da kann und darf es niemals einen Rabatt geben. Neben einer engagierten Zivilgesellschaft braucht es deshalb auch einen starken Staat, auf den sich alle Menschen im Land verlassen können.

Ermutigend im Berichtszeitraum des 12. Berichts ist die Bilanz am **Arbeitsmarkt**. Hier läuft der deutsche **Integrationsmotor auf Hochtouren**. Viele Menschen mit eigener oder familiärer Einwanderungsgeschichte und viele Geflüchtete haben in den vergangenen drei Jahren eine sozialversicherungspflichtige Arbeit oder einen Ausbildungsplatz gefunden.[1] Ebenso ist die Arbeitslosenquote im Berichtszeitraum auf einen Tiefstwert seit der deutschen Einheit gefallen. Dies gilt auch für Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die in den letzten Jahren maßgeblich für den Anstieg der Beschäftigtenzahl auf einen neuen Höchstwert verantwortlich waren. Laut Bundesagentur für Arbeit haben sie jede zweite neu geschaffene Arbeitsstelle inne.

Fortschritte können wir auch im **Bildungswesen** verzeichnen: Verglichen mit 2007 hat die Alterskohorte der 15- bis unter 20-Jährigen deutlich erkennbar höhere

[1] Vgl. Kap. II.4.3.3 und II.4.4.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Schulabschlüsse erreicht, ob mit oder ohne Migrationshintergrund. Sie erreichen öfter das Abitur bzw. die Fachhochschulreife oder mittlere Abschlüsse.

Eine erfreuliche Entwicklung im Berichtszeitraum ist ebenfalls, dass wir migrations- und integrationspolitisch mit Versäumnissen der Vergangenheit aufgeräumt haben: Zum Beispiel war es überfällig, dass wir uns mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz **dazu bekennen, ein Einwanderungsland** zu sein. Das Gesetz ebnet im Aufenthaltsgesetz mehr Wege für Fachkräfte aus Drittstaaten, die wir zur Sicherung unseres Wohlstands dringend brauchen. Gleichzeitig setzen wir mit dem **Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz** auf **Integration von Anfang an** – indem die Integrationskurse für alle Asylsuchenden geöffnet werden, unabhängig von ihrer Bleibeperspektive, sofern sie nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen und vor dem 1. August 2019 nach Deutschland gekommen sind. Und mit dem **Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung** stellen wir sicher, dass nicht die Falschen abgeschoben werden. Damit erhalten Menschen, die sich einbringen, arbeiten, gut integriert sind und sich nichts zuschulden kommen lassen, eine faire Bleibeperspektive. Diese pragmatische Lösung war auch der deutschen Wirtschaft ein großes Anliegen. Viele Unternehmen, besonders im Handwerk und im Mittelstand, beschäftigen oder bilden Geflüchtete aus, die auch der betriebliche Nachwuchs von morgen sind. Zur Ordnung, Steuerung und Rechtsdurchsetzung in der Flüchtlings- und Migrationspolitik gehört aber auch, dass diejenigen, die keinen Schutz benötigen und vollziehbar ausreisepflichtig sind, unser Land zügig wieder verlassen. Auch das erwarten die Bürgerinnen und Bürger von der Politik in Bund und Ländern.

Neben den positiven Entwicklungen zeigt der Bericht der Beauftragten aber auch, an welchen Stellen wir noch Handlungsbedarf haben und unsere Integrationsarbeit verstärken müssen. Mit Blick auf den **Arbeitsmarkt** darf es uns keine Ruhe lassen, dass Migrantinnen und Migranten trotz vieler Fortschritte noch eine sehr viel höhere Arbeitslosenquote aufweisen. Insbesondere sind **Frauen und Mädchen** mit Einwanderungs- und Fluchtgeschichte seltener erwerbstätig oder in Ausbildung.[2] Deshalb fördere ich gezielt das Empowerment von Frauen und Mädchen, damit sie gleichberechtigt teilhaben – bei Integrationsmaßnahmen, bei Bildung und am Arbeitsmarkt. Auch dafür habe ich im Berichtszeitraum eine Kooperationsvereinbarung mit der Bundesagentur für Arbeit unterzeichnet. Wir wollen gemeinsam mehr Frauen mit dem Maßnahmenangebot für den Arbeitsmarkt und Weiterbildung erreichen und erarbeiten, wie wir die unterschiedlichen Bildungsniveaus und Lebenslagen von Frauen mit Einwanderungs- und Fluchtgeschichte besser berücksichtigen. Dabei arbeiten wir im Schulterschluss auch mit den Migrantenorganisationen. Denn ohne Frauen kann Integration nicht gelingen.

Mehr Anstrengungen sind auch im Bildungswesen unerlässlich. Wir müssen mit ganzer Kraft daran arbeiten, dass alle Kinder und Jugendlichen, egal welcher Herkunft, eine gute frühkindliche und schulische Bildung erhalten. Das ist entscheidend für ihre späteren Bildungs- und Berufsabschlüsse und ihren Lebensweg. Ein gutes Zeichen ist, dass im Berichtszeitraum die Diskussion über gezielte Sprachförderung von Anfang an, verpflichtende Sprachstandserhebung und bei Bedarf Sprachförderung vor der Einschulung, damit alle Kinder dem Unterricht gut folgen können, an Fahrt gewonnen hat. Ebenso müssen wir auf die Förderung interkultureller Kompetenz in Kitas und Schulen, die Aufwertung des Erzieher- und Lehrerberufs, die gezielte, personelle Stärkung von Schulen, die vor besonderen Herausforderungen stehen, und die Förderung der Elternarbeit setzen.

Einer der größten **Rückschläge** im Berichtszeitraum ist, dass Menschen, die sich vor Ort tagtäglich für das friedliche Zusammenleben starkmachen, bedroht und

[2] Vgl. Kap. II.4.4.2.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

angegriffen werden. **Hass und Gewalt** treffen auch Ehren- und Hauptamtliche sowie Kommunalpolitikerinnen und -politiker, die für eine solidarische Flüchtlingspolitik stehen. Der feige, **rechtsextremistisch motivierte Mord an Walter Lübcke**, Regierungspräsident im Regierungsbezirk Kassel, am 2. Juni 2019 war hier eine Zäsur. Auch die furchtbaren Morde vor einer Synagoge und in einem Döner-Imbiss in Halle haben gezeigt, dass der Rechtsextremismus in Deutschland nicht unterschätzt werden darf. Es ist eine politische und gesamtgesellschaftliche Aufgabe, Rechtsextremismus, Antisemitismus, Muslimfeindlichkeit und Rassismus konsequent zu bekämpfen. Mit dem Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität, das auch Forderungen der Beauftragten aufgreift, wird ein wichtiger Schritt gegangen.

Der Ton in der Debatte über Migration und Integration ist noch einmal rauer geworden – online und offline. Die **Grenzen des Sagbaren** haben sich weiter verschoben, hinein in Bereiche, die wir längst überwunden glaubten. Da werden Menschen mit Kippa oder Kopftuch antisemitisch bzw. muslimfeindlich beleidigt und angegriffen, weil sie ihre Religionszugehörigkeit öffentlich zeigen. Da wird Menschen die Zugehörigkeit zu unserer Gesellschaft abgesprochen, auch wenn sie hier geboren, aufgewachsen und deutsche Staatsbürgerinnen und -bürger sind. Das haben viele Betroffene bei den Twitter-Hashtags #metwo oder #vonhier schonungslos geschildert.

Worte säen Hass und Hass kann zu Gewalt führen. Das zeigen auch die Zahlen zur politisch motivierten Kriminalität.[3] Deshalb ist es umso wichtiger, dass wir zusammenrücken und alle Demokratinnen und Demokraten die Reihen schließen: gegen Extremismus und Fundamentalismus, für Demokratie und Zusammenhalt. Wir sind eine vielfältige Gesellschaft und müssen nicht immer einer Meinung sein, aber wir sind ein Land, eine Gemeinschaft und wir dulden es nicht, wenn Menschen abgewertet oder gar angegriffen werden. Unsere Verfassungsordnung gilt für alle und ist von allen einzuhalten. **Hier ist Haltung gefragt** von jeder und jedem Einzelnen.

Viele Menschen zeigen Haltung – Tag für Tag, auch bei Gegenwind. Es sind die **Millionen Ehrenamtlichen und Hauptamtlichen** im Sportverein, in Hilfsorganisationen, bei der freiwilligen Feuerwehr, in den Kirchen und Religionsgemeinschaften, in den Gewerkschaften oder in den Sozialverbänden der Wohlfahrtspflege. Sie verteidigen unsere Demokratie und schaffen Zusammenhalt vor Ort. Sie sind die Brandmauer gegen den Populismus.

Die Bundesregierung will ihnen den Rücken stärken und unterstützt das Engagement, beispielsweise mit dem Ausbau der vielen vorbildlichen Projekte zur Demokratieförderung und Extremismusprävention. Ich unterstütze mit meinen Projekten Haupt- und Ehrenamtliche aus der Integrationsarbeit, Migrantenorganisationen und kommunale Entscheidungsträgerinnen und -träger beim Umgang mit Anfeindungen und Konflikten.[4]

Trotz vieler Fortschritte bleibt noch viel zu tun, um die Integration und den Zusammenhalt zu stärken. **Deutschland braucht eine Integrationsoffensive.** Für mehr Gestaltungswillen statt Pessimismus und für eine mutige Integrationspolitik statt eines defizitorientierten Diskurses gibt es gute Gründe: Deutschland hat in Zeiten des Fachkräftemangels und des demografischen Wandels ein ureigenes Interesse, dass alle Einwohnerinnen und Einwohner teilhaben. Der Zusammenhalt wächst, wenn sich alle einbringen können und das auch tun – am Arbeitsmarkt, bei der Bildung und Ausbildung, im Ehrenamt, in der Nachbarschaft. Und **Integration von Anfang an** – insb. frühestmöglicher Erwerb von Deutschkenntnissen und Wertevermittlung – kommt nicht nur Einwanderinnen, Einwanderern und Geflüchteten zugute, sondern dem ganzen

[3] Vgl. Kap. III.1.6.

[4] Vgl. Kap. III.1.1–5.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Land. Denn nur mit gemeinsamer Sprache und Anerkennung unserer gemeinsamen Werteordnung gibt es ein Verstehen und Verstandenwerden.

Für die Integrationsoffensive legt die Bundesregierung jetzt auch den **Nationalen Aktionsplan Integration** der Bundesregierung neu auf. Beim Aktionsplan koordiniere ich rund 200 Akteure in 24 integrationspolitischen Themenforen: Gemeinsam bündeln wir – die Bundesministerien im engen Schulterschluss mit den Bundesländern, Kommunen, der Wirtschaft, den Migrantenorganisationen und der Zivilgesellschaft – gute Integrationsmaßnahmen und Beispiele gelungener Integration. Und wir beraten, welche neuen Maßnahmen und Instrumente unsere Integrationspolitik verbessern können.[5]

Flankierend zum Aktionsplan hat die Bundesregierung den Auftrag des Koalitionsvertrags 2018 zwischen CDU, CSU und SPD umgesetzt und im Mai 2019 eine unabhängige **Fachkommission** zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit einberufen. Bis 2020 erarbeiten Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis Vorschläge für die Integrationspolitik in Bund und Ländern, in Regionen und Kommunen. Dabei wird die Fachkommission nicht nur die Perspektiven der Eingewanderten berücksichtigen, sondern auch die **Aufnahmefähigkeit und -bereitschaft der gesamten Gesellschaft**.[6]

Integration ist eine Generationenaufgabe und niemals ein Selbstläufer. Wir brauchen eine **nationale Kraftanstrengung** und der Bericht der Beauftragten zeigt, wie engagiert sich viele Menschen dafür mit ganzer Kraft einbringen, welche Fortschritte wir gemacht haben und an welchen Stellen es noch Nachholbedarf gibt. Dies wird ab 2020 durch ein bundesweites Integrationsmonitoring mit messbaren Integrationsindikatoren unterstützt. Strukturiert ist der Bericht in vier Hauptkapitel. Die Kapitelüberschriften stehen stellvertretend dafür, worauf es ankommt:

1. Für eine gute Zukunft unseres Landes: Einwanderungsgesellschaft gemeinsam gestalten
2. Bessere Chancen von Anfang an: Potenziale entfalten, Qualifikationen stärken
3. Gleiche Teilhabe für alle: Integration vor Ort stärken, Strukturen öffnen, Partizipation und Dialoge fördern
4. Migration, Flucht und Asyl: europäische und internationale Verantwortung partnerschaftlich wahrnehmen

Dieses Vierklangs müssen wir uns annehmen. Der 12. Bericht der Beauftragten kann uns dabei zuversichtlich stimmen, denn für mich ist das Fazit der folgenden Seiten: Auch wenn noch viel zu tun ist, **Deutschland kann Integration**.

Ich wünsche eine gute und interessante Lektüre!

Annette Widmann-Mauz

Staatsministerin bei der Bundeskanzlerin

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

[5] Vgl. Kap. III.4.1.

[6] Vgl. Kap. I.2.3.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Redaktionelle Vorbemerkung

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration hat gem. § 94 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz dem Deutschen Bundestag mind. alle zwei Jahre einen Bericht vorzulegen. Sie kann darin der Bundesregierung Vorschläge machen, Stellungnahmen zuleiten und mögliche Maßnahmen mit einer eigenen Bewertung versehen.

In Fortschreibung des „11. Berichts der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration – Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland“, der im Dezember 2016 vorgelegt wurde (BT-Drs. 18/10610), endet der Berichtszeitraum des vorliegenden Berichts im April 2019.

Erläuterung der Begriffe

Seit 2005 lässt der Mikrozensus vergleichende Aussagen zur Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund zu. Die Differenzierung der Statistiken nach Migrationshintergrund und Migrationsgruppen belegt, wie vielfältig die Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund sind. So lassen sich auch Integrationsprozesse von eingebürgerten Personen bzw. von Personen der zweiten und dritten Migrationsgeneration besser nachvollziehen.

Soweit auf die Daten des Mikrozensus Bezug genommen wird, wird dessen Definition von *Personen mit Migrationshintergrund* zugrunde gelegt. Nach der Definition des Statistischen Bundesamts hat eine Person einen Migrationshintergrund, „wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzt“.

Auf dieser statistischen Grundlage liefert der Bericht eine fundierte Bestandsaufnahme und eine differenzierte Beschreibung und Bewertung der sozialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Situation von Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland. Ein sich aus dem Bericht gegebenenfalls ergebender Mehrbedarf des Bundes an Sach- oder Personalmitteln wäre finanziell und stellenmäßig innerhalb des jeweiligen Einzelplans auszugleichen; die grundgesetzlich vorgegebene föderale Kompetenzverteilung bleibt davon unberührt.

Die Begriffe *Ausländerin und Ausländer* werden in diesem wie in allen vorangegangenen Berichten v. a. in rechtlichen und z. T. nach wie vor in statistischen Zusammenhängen verwendet, da sie dort – zur Bezeichnung nicht deutscher Staatsangehöriger – Teil der Fachsprache oder themenspezifischer Statistiken sind. Ansonsten werden die international üblichen Begriffe „Migrantinnen und Migranten“, „Zugewanderte“, „Personen mit Migrationsgeschichte“ etc. verwendet.

Der Begriff *Geflüchtete* wird als Oberbegriff für alle Personen verwendet, die als Schutzsuchende nach Deutschland gekommen sind – unabhängig von ihrem rechtlichen Status und dessen Entwicklung. Daher werden neben Personen, die als Asylberechtigte oder Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wurden oder einen anderen Schutzstatus erhalten haben, auch diejenigen als Geflüchtete bezeichnet, die sich in einem Asylverfahren befinden oder deren Asylanträge abgelehnt wurden. Wo eine entsprechende juristische Differenzierung notwendig ist, wird diese im Bericht kenntlich gemacht.

Aussiedlerinnen und Aussiedler bzw. Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler unterscheiden sich von anderen Zuwanderergruppen, da sie Deutsche i. S. d. Art. 116 GG sind und auf Grundlage des Bundesvertriebenengesetzes in Deutschland aufgenommen werden. Sie werden entsprechend dem Mikrozensusgesetz allerdings auch als Teil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (Deutsche mit eigener Migrationserfahrung) erfasst, in diesem Bericht jedoch nicht gesondert ausgewiesen. Differenziertere Analysen liegen in der Zuständigkeit des Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Datenquellen

Im Folgenden werden differenzierte statistische Angaben zu den Themenschwerpunkten des 12. Berichts in Form von Tabellen und Abbildungen in alphabetischer Anordnung vorgelegt. Zum besseren Verständnis der im Bericht wie im Tabellenanhang genutzten Datenquellen werden diese kursorisch erläutert.

Die Gesamtangaben zur ausländischen Bevölkerung bzw. zur Anzahl von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sind, sowohl hier als auch in den verschiedenen thematischen Kapiteln, aus folgenden Gründen nicht immer identisch: In Deutschland stehen mehrere statistische Quellen zur Verfügung, die Auskunft über in Deutschland lebende Zuwanderergruppen geben. Dazu gehören der Zensus, der Mikrozensus, die Bevölkerungsfortschreibung und das Ausländerzentralregister. Die verschiedenen Datenquellen erheben unterschiedliche Merkmale, sodass jede von ihnen für diesen Bericht wichtige Statistiken liefern kann und damit keine Entscheidung für nur eine dieser Datenquellen möglich ist. Über die benannten Datenquellen hinaus bezieht der Bericht auch qualitative Forschungsergebnisse ein.

Ausländerzentralregister

Auf der Grundlage des Gesetzes über das Ausländerzentralregister (AZR-Gesetz) werden im sog. Ausländerzentralregister (AZR) Informationen über ausländische Staatsangehörige gesammelt, die sich drei Monate oder länger in Deutschland aufhalten. Die Ausländerbehörden liefern die entsprechenden Informationen an das Ausländerzentralregister. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) als führende Registerbehörde leitet für ausgewählte Merkmale die pseudonymisierten Daten zum Jahresende an das Statistische Bundesamt weiter. Das Statistische Bundesamt bereitet diese Daten auf und veröffentlicht sie. Die Gesamtzahl der Ausländerinnen und Ausländer im AZR weicht allerdings von den Ergebnissen des Zensus 2011, der Bevölkerungsfortschreibung und dem Mikrozensus wegen unterschiedlicher Erhebungsmethoden deutlich ab. Eine Abstimmung des AZR auf die Ergebnisse des Zensus 2011 ist aus technischen und rechtlichen Gründen nicht möglich.

Die Daten aus dem AZR werden v. a. genutzt, um die aufenthaltsrechtliche Situation und die Aufenthaltsdauer von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland abzubilden. Die Statistiken aus dem AZR eignen sich jedoch nicht für einen Vergleich mit der deutschen Bevölkerung.

Laut AZR lebten zum Stichtag 31.12.2018 insgesamt 10,92 Mio. Personen mit ausschließlich ausländischer Staatsangehörigkeit in Deutschland.

Asylgeschäftsstatistik

Die Asylgeschäftsstatistik wird vom BAMF erstellt und veröffentlicht. Sie wird monatlich aktualisiert und enthält Informationen zu den Asylanträgen, den Entscheidungen sowie aktuellen Entwicklungen im Asylbereich.

Berufsbildungsbericht

Der Berufsbildungsbericht wird jährlich vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) veröffentlicht. Ziel ist, die Entwicklung in der beruflichen Bildung kontinuierlich zu beobachten. Der Berufsbildungsbericht wird durch den Datenreport zum Berufsbildungsbericht ergänzt, der vom Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) herausgegeben wird. In den einzelnen Kapiteln des Datenreports werden zentrale Indikatoren zur beruflichen Aus- und Weiterbildung dargestellt und Entwicklungen im Zeitverlauf aufgezeigt. Jährlich wechselnd werden Schwerpunktthemen behandelt. Viele der Statistiken des Berichts und des Datenreports werden für Deutsche und Nichtdeutsche und/oder Personen mit und ohne Migrationshintergrund auf Basis eigener Erhebungen (z. B. der sog. Bewerberbefragung) differenziert dargestellt.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Berufsbildungsstatistik

Die amtliche Berufsbildungsstatistik wird auf der Rechtsgrundlage des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) erhoben und wird vom Statistischen Bundesamt erstellt und veröffentlicht. Sie enthält Informationen über Auszubildende, z. B. nach Ausbildungsbereichen und Ausbildungsberufen, über neu abgeschlossene und vorzeitig gelöste Ausbildungsverträge sowie über die Teilnahme an Abschlussprüfungen. Die Berufsbildungsstatistik weist Auszubildende nicht nach dem Merkmal „Migrationshintergrund“, sondern lediglich nach dem der Staatsbürgerschaft als deutsch oder nicht deutsch aus. Eine Berücksichtigung des Merkmals „Migrationshintergrund“ ist nicht vorgesehen.

Bevölkerungsfortschreibung

Die Bevölkerungsfortschreibung weist die Zahl und die Zusammensetzung der Bevölkerung sowie die möglichen Projektionen ihrer Veränderung aus. Das Statistische Bundesamt führt auf Basis der von den kommunalen Meldestellen (i. d. R. Einwohnermeldeämter) erfassten Zu- und Fortzüge, der Geburten und Sterbefälle, der Staatsangehörigkeitswechsel sowie zum Nachweis des Familienstands aus Daten zu Eheschließungen, Ehescheidungen und Lebenspartnerschaften eine Fortschreibung der Bevölkerung durch.

Im vorliegenden Bericht wird häufig auf spezifische Teile der Bevölkerungsstatistik verwiesen, z. B. die Wanderungsstatistik, Geburtenstatistik oder Eheschließungsstatistik.

Mit dem Zensus 2011 wurde die Bevölkerungsfortschreibung auf eine neue Grundlage gestellt. Die Bevölkerungsfortschreibung enthält Angaben zur Altersstruktur, zum Geschlecht und zu einzelnen Staatsangehörigkeiten. Sie bildet u. a. die Bezugsgröße für die Stichprobe des Mikrozensus und die Grundlage für die Prognose der Bevölkerungszahlen.

Bildungsbericht

Art. 91b GG sieht vor, dass Bund und Länder aufgrund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken können. Ergebnis dieser Rechtsnorm ist der seit 2006 gemeinsam von der Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK) und dem BMBF geförderte Bericht „Bildung in Deutschland“, den jeweils eine unabhängige Autorengruppe als einen indikatorengestützten Bericht vorlegt. Dieser bildet das deutsche Bildungswesen als Ganzes ab und reicht von der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung bis zur Weiterbildung im Erwachsenenalter. Seit 2006 wird er im zweijährlichen Turnus veröffentlicht. Die Berichte enthalten immer einen Gesamtüberblick und sind jeweils Schwerpunkten gewidmet. In den Jahren 2006 und 2016 sind entsprechend vertiefte Analysen zum Schwerpunkt „Bildung und Migration“ enthalten. Die Berichte berücksichtigen die zur Verfügung stehenden Datenquellen für verschiedene Phasen der Bildungsverläufe und weisen sowohl die Merkmale „Migrationshintergrund“ als auch „Staatsbürgerschaft“ aus.

Einbürgerungsstatistik

Die Einbürgerungsstatistik beruht auf der jeweils zum 31.12. eines Jahres vom Statistischen Bundesamt durchgeführten Auswertung der von den Einbürgerungsbehörden der Länder über die Statistischen Ämter der Länder übermittelten Angaben. Es werden die in Deutschland im Laufe des Berichtsjahrs vollzogenen Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern nach bisheriger Staatsangehörigkeit, Rechtsgrund der Einbürgerung, Aufenthaltsdauer, Alter, Familienstand und nach fortbestehender bzw. nicht fortbestehender bisheriger Staatsangehörigkeit nachgewiesen.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Freiwilligensurvey

Der Freiwilligensurvey ist eine themenspezifisch erhobene Datenquelle für den Bereich des bürgerschaftlichen Engagements. Er wird alle fünf Jahre durchgeführt und umfasste zuletzt rd. 28,7 Tsd. Befragungspersonen ab 14 Jahren in Privathaushalten (Erhebung 2014). Erstmals wurde diese Befragung nicht nur in deutscher Sprache durchgeführt, sondern umfasste 705 fremdsprachige Interviews (in den Sprachen Russisch, Türkisch, Polnisch, Arabisch und Englisch). Somit kann im Freiwilligensurvey 2014 auch der Migrationshintergrund so wie im Mikrozensus operationalisiert werden. Die Stichprobe des Freiwilligensurveys 2014 enthält (ungewichtet) 20,4 % Befragte mit Migrationshintergrund, darunter sind 13,7 % Deutsche mit Migrationshintergrund und 6,6 % Ausländerinnen und Ausländer.

Daten und Informationen zu den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Integrationskurse sind der Integrationskursgeschäftsstatistik des BAMF zu entnehmen.

Integrationskursgeschäftsstatistik

Daten und Informationen zu den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Integrationskurse sind der Integrationskursgeschäftsstatistik des BAMF zu entnehmen.

Kinder- und Jugendhilfestatistik

Rechtsgrundlage der Kinder- und Jugendhilfestatistik ist das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) als Achtes Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB VIII). Die Kinder- und Jugendhilfestatistik wird vom Statistischen Bundesamt erstellt und veröffentlicht. Sie enthält Statistiken zu Themen wie Kindertagesbetreuung, Adoptionen, Jugendhilfe, Heimerziehung u. Ä. Die Kinder- und Jugendhilfestatistik unterscheidet für das Merkmal „Migrationshintergrund“ nach der ausländischen Herkunft mindestens eines Elternteils. Wenn für die Zahlen aus der Kinder- und Jugendhilfestatistik eine Bezugsgröße gebraucht wurde, wurde die Anzahl der Kinder mit und ohne Migrationshintergrund in der Bevölkerung durch die Auswertung von Mikrozensus und Bevölkerungsstatistik ermittelt. Mit dem Mikrozensus wurde in diesen Fällen eine Variable gebildet, die der Definition des Migrationshintergrunds in den Statistiken der Kindertagesbetreuung („mindestens ein Elternteil ist ausländischer Herkunft“) entspricht. Ein Vergleich der Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik mit anderen Statistiken zum Migrationshintergrund ist nicht ohne Weiteres möglich.

Mikrozensus

Der Mikrozensus ist die umfassende amtliche Repräsentativstatistik über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt, an der jährlich 1 % aller Haushalte in Deutschland beteiligt sind. Die Erhebung erfolgt durch einen zwingend zu beantwortenden Fragebogen. Auf Grundlage des Mikrozensusgesetzes erhebt das Statistische Bundesamt seit dem Jahr 2005 das Merkmal „Migrationshintergrund“.

Im Mikrozensus werden demografische, soziodemografische sowie sozioökonomische Merkmale nach detailliertem Migrationsstatus erfasst und dargelegt. Neben den demografischen Merkmalen „Alter“, „Geschlecht“ und „Familienstand“ werden soziodemografische Merkmale wie Bildungsabschlüsse, Haushaltsgröße und Lebensformen erhoben. Angaben, die den Lebensunterhalt, das Einkommen, die Armutsgefährdung und die Erwerbsbeteiligung betreffen, werden den sozioökonomischen Merkmalen zugeordnet. In einem vierjährlichen Turnus werden weitere Merkmale wie Wohnsituation und Gesundheitszustand erfasst. Zudem wurden 2017 erstmalig Ergebnisse zu Migrationsmotiven veröffentlicht.

Im Mikrozensus werden Angaben zum Zuzug in das Bundesgebiet sowie ehemalige und weitere Staatsangehörigkeiten der befragten Person wie auch der beiden Elternteile der befragten Person erhoben. Um die Repräsentativität zu gewährleisten, wird die Erhebung (Stichprobe) nach Geschlecht, Altersklassen (unter 15 Jahre, 15–44 Jahre, 45 Jahre und älter) sowie vier Staatsangehörigkeiten bzw. Staatsangehörigkeitsgruppen (deutsch, türkisch, EU-25 und nicht EU-25) kontrolliert. Für andere Staatsangehörigkeiten ist der Mikrozensus aufgrund der geringen Fallzahl nur bedingt aussagekräftig.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der 12. Bericht der Beauftragten baut auf den im August 2018 veröffentlichten Ergebnissen des Mikrozensus 2017 auf. Die Mikrozensus wurden bereits an den „Zensus 2011“ angepasst. Die Ergebnisse aus dem Mikrozensus 2017 sind nicht vergleichbar mit denen der Vorjahre. Hierzu hält das Statistische Bundesamt fest: „Ab Jahr 2017 werden nur noch bei der Bevölkerung in Privathaushalten alle Merkmale erhoben. Für die rund 1,315 Mio. Menschen in Gemeinschaftsunterkünften liegen hingegen nur noch einige ausgewählte Angaben vor (z. B. Geschlecht, Alter, Familienstand und die Staatsangehörigkeit in Kategorien), die eine Bestimmung des Migrationshintergrunds nicht mehr zulassen.“

Auf Grundlage der oben geschilderten Definition des Migrationshintergrunds werden im Mikrozensus 2017 insgesamt 19,3 Mio. Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn ausgewiesen. Nach Redaktionsschluss für diesen Bericht veröffentlichte das Statistische Bundesamt eine Revision der Ergebnisse zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund aus dem Berichtsjahr 2017. Es kommt daher zu Abweichungen zwischen diesem Bericht und den aktuellen Daten des Statistischen Bundesamtes.

Polizeiliche Kriminalstatistik

Rechtsgrundlage für die Polizeiliche Kriminalstatistik ist das „Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten“ (BKAG). Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) erfasst die der Polizei bekannt gewordenen und von ihr endbearbeiteten und an die Staatsanwaltschaft abgegebenen Ermittlungsverfahren einschließlich der mit Strafe bedrohten Versuche und der vom Zoll bearbeiteten Rauschgiftdelikte. Nicht enthalten sind Staatsschutzdelikte, Verkehrsdelikte (mit Ausnahme der Verstöße gegen §§ 315, 315b StGB und § 22a StVG), Straftaten, die außerhalb der Bundesrepublik Deutschland begangen wurden, und Verstöße gegen strafrechtliche Landesgesetze mit Ausnahme der einschlägigen Vorschriften in den Landesdatenschutzgesetzen.

Der Erfassung liegt ein unter teils strafrechtlichen, teils kriminologischen Aspekten aufgebauter Straftatenkatalog zugrunde. Bundeseinheitlich wird seit dem 01.01.1971 eine „Ausgangsstatistik“ geführt. Dies bedeutet, dass die bekannt gewordenen Straftaten erst nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungen vor Aktenabgabe an die Staatsanwaltschaft oder das Gericht erfasst werden.

Die Aussagekraft der PKS wird einerseits durch das sog. „Dunkelfeld“ begrenzt. Das Dunkelfeld umfasst die der Polizei nicht bekannt gewordene Kriminalität und kann daher in der PKS nicht abgebildet werden. Wenn sich z. B. das Anzeigeverhalten der Bevölkerung oder die Verfolgungsintensität der Polizei verändern, kann sich die Grenze zwischen Hell- und Dunkelfeld verschieben, ohne dass damit eine Änderung des Umfangs der tatsächlichen Kriminalität verbunden sein muss. Andererseits führt nicht jede Anzeige in der weiteren Verfolgung zu einer Verurteilung. Neben nicht aufgeklärten Fällen und Fällen, die zu keiner Anzeige führten, stellen sich auch Angeklagte als unschuldig heraus. Die PKS bietet somit kein getreues Spiegelbild der Kriminalitätswirklichkeit, sondern eine je nach Deliktsart mehr oder weniger starke Annäherung an die Realität.

Schulstatistik

Rechtsgrundlagen schulstatistischer Erhebungen sind die Schulgesetze der Länder. Die Schulen liefern die Daten der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen an die Statistischen Landesämter bzw. an die obersten Landesbehörden, wo die Daten gesammelt, überprüft und aufbereitet werden. Die Statistischen Landesämter melden die erhobenen Daten an das Statistische Bundesamt. Daneben werden ausgewählte Daten auch von den Schulressorts an das Sekretariat der KMK geleitet, das sie für Zwecke der KMK aufbereitet und veröffentlicht. Während die KMK-Veröffentlichungen schwerpunktmäßig Daten zur Lehrer- und Unterrichtsversorgung enthalten, veröffentlichen die Statistischen Ämter weitere tief gegliederte Grund- und Strukturdaten zum Bildungsbereich. Die amtliche Schulstatistik weist Schülerinnen und Schüler bisher nicht nach dem Merkmal „Migrationshintergrund“, sondern lediglich nach dem der Staatsbürgerschaft als deutsch oder nicht deutsch aus. Die KMK hat die Erhebung des Migrationshintergrunds in der Schulstatistik im Jahr 2003 beschlossen, in zahlreichen

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ländern wurde mit der Umsetzung begonnen, eine alle Länder erfassende Gesamtstatistik liegt jedoch nicht vor.

Sozio-oekonomisches Panel

Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung, die bereits seit 1984 durchgeführt wird. Im Auftrag des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin (DIW Berlin) werden zzt. jedes Jahr in Deutschland etwa 30 Tsd. Personen in rd. 16 Tsd. Haushalten befragt. Die Daten geben Auskunft zu Fragen über Einkommen, Erwerbstätigkeit, Bildung oder Gesundheit. Weil jedes Jahr dieselben Personen befragt werden, können langfristige soziale und gesellschaftliche Trends besonders gut verfolgt werden. Das SOEP enthält ausführliche Angaben zum Migrationshintergrund der Befragten.

Statistik nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Die vom Statistischen Bundesamt jährlich veröffentlichte Statistik der Asylbewerberinnen und Asylbewerber enthält Daten zu den Empfängerinnen und Empfängern von Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) nach verschiedenen Erhebungsmerkmalen. Leistungsberechtigt nach diesem Gesetz sind Drittstaatsangehörige und Staatenlose, die die Kriterien des § 1 AsylbLG erfüllen. Wenn sie sich seit 18 Monaten ohne wesentliche Unterbrechung im Bundesgebiet aufhalten und die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben (§ 2 Abs. 1 AsylbLG), richtet sich der Leistungsumfang nach den Regelungen des SGB XII (sog. Analogleistungsbezug).

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA)

Wesentliche Rechtsgrundlagen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA-Statistik) sind das Zweite und das Dritte Buch Sozialgesetzbuch. Die BA-Statistik bereitet die Bestandsdaten der BA in anonymisierter Form auf und stellt sie Wissenschaft und Öffentlichkeit zur Verfügung. Im 12. Bericht der Beauftragten wurden daraus z. B. Statistiken zu Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach dem SGB III sowie zur Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Mit Gesetzesänderung im § 281 Abs. 2 SGB III (vom 1.04.2012) hat der Gesetzgeber das Interesse an einem zusätzlichen Nachweis über den Migrationshintergrund in den Arbeitsmarktstatistiken der BA zum Ausdruck gebracht. Daher werden erst seit einigen Jahren Personen, die in Kontakt mit der BA treten, nach ihrem Migrationshintergrund befragt. Seit dem Berichtsjahr 2012 werden entsprechende Statistiken unter Berücksichtigung des anonymisierten Merkmals „Migrationshintergrund“ veröffentlicht. Diese basieren allerdings nur auf jenen Bestandsdaten, für die eine Auskunft über den Migrationshintergrund erzielt werden konnte. Das waren im Dezember 2018 z. B. 80 % der gemeldeten Arbeitslosen und 81 % der gemeldeten Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld.

Statistik der Deutschen Rentenversicherung

Die Deutsche Rentenversicherung bereitet ihre Bestandsdaten in anonymisierter Form auf und stellt sie Wissenschaft und Öffentlichkeit zur Verfügung. Hier finden sich z. B. Informationen zum durchschnittlichen Eintrittsalter in Alters- und Erwerbsminderungsrenten. Die Statistik der Deutschen Rentenversicherung enthält keine Informationen über das Merkmal „Migrationshintergrund“ der Versicherten, aber zu ihrer Staatsangehörigkeit.

Strafverfolgungsstatistik

Die Strafverfolgungsstatistik berichtet jährlich anonymisiert über diejenigen Personen, gegen die von deutschen Gerichten in einem Strafverfahren eine abschließende Entscheidung ergangen ist (Abgeurteilte). Neben Verurteilungen sind dies im Wesentlichen Freisprüche und Verfahrenseinstellungen. Auch Strafbefehle, durch die Richterinnen und Richter ohne Hauptverhandlung eine Geldstrafe oder unter bestimmten Voraussetzungen auch eine zur Bewährung ausgesetzte Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr festsetzen können, werden in der Strafverfolgungsstatistik berücksichtigt.

Derzeit wird die Strafverfolgungsstatistik, zu der bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts Ergebnisse vorliegen, als koordinierte Länderstatistik durchgeführt. Auf der Grundlage

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

bundeseinheitlicher Verwaltungsanordnungen der Länder melden Gerichte und Staatsanwaltschaften in anonymisierter Form personen- und verfahrensbezogene Daten aus den Strafverfahrensunterlagen an die Statistischen Ämter der Länder.

Zensus

Mit den Ende Mai 2014 vorgelegten Ergebnissen des „Zensus 2011“, einer registergestützten Teilerhebung von rd. 10 % der Bevölkerung, erhielt die Bundesrepublik zum ersten Mal nach der Wiedervereinigung genauere Angaben über die Bevölkerungsstruktur. Alle Statistiken, die auf Bevölkerungsdaten aufbauen, werden sukzessive an die Ergebnisse des Zensus 2011 angepasst. Für den Mikrozensus gilt dies für die Berechnungen ab dem Jahr 2013, darüber hinaus wurden auch die Mikrozensus 2011 und 2012 rückwirkend an diesen Hochrechnungsrahmen angepasst. Die jährliche Bevölkerungsfortschreibung bis zum Zensus 2011 beruhte auf den Volkszählungen, die im Jahr 1987 in der Bundesrepublik und im Jahr 1981 in der DDR durchgeführt worden waren.

Nach den endgültigen Ergebnissen aus dem Zensus 2011 belief sich die Gesamteinwohnerzahl in Deutschland zum Stichtag 09.05.2011 auf 79,7 Mio. Personen. Davon hatten insgesamt 15,3 Mio. (19,2 %) einen Migrationshintergrund, darunter 6,1 Mio. (7,6 %) eine ausländische Staatsangehörigkeit. Das sind wesentlich weniger Personen als bis dahin durch die amtliche Bevölkerungsfortschreibung angenommen. Insbesondere musste die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer um mehr als 1 Mio. Personen nach unten korrigiert werden. Die geringere Bevölkerungsgröße ist im Wesentlichen durch nicht registrierte Fortzüge zu erklären. Durch den Zensus 2011 wurde die Statistik um die Fälle bereinigt, die sich beim Fortzug ins Ausland nicht abgemeldet hatten.

Auf Grundlage der Ergebnisse aus dem Zensus 2011 wies die Bevölkerungsfortschreibung für das Jahr 2017 insgesamt 82,8 Mio. Personen in Deutschland aus, darunter rd. 9,7 Mio. mit ausländischer Staatsangehörigkeit.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

I. Für eine gute Zukunft unseres Landes: Einwanderungsgesellschaft gemeinsam gestalten

1 Gesellschaftliche Vielfalt in Deutschland

1.1 Vielfalt der Gesellschaft in Zahlen

- Jede vierte Person in Deutschland hat einen Migrationshintergrund (23,6 % der Gesamtbevölkerung).
- Die Unterteilung der Bevölkerung nach dem Merkmal „mit und ohne Migrationshintergrund“ im Mikrozensus bildet die gesellschaftliche Vielfalt nur noch eingeschränkt ab. Personen, deren Eltern eingewandert sind, fühlen sich genauso „deutsch“.
- Die Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund wird immer heterogener und setzt sich heute aus verschiedenen Teilgruppen zusammen (Alteingewanderte und Neuzugewanderte). Die Beauftragte fordert die Wissenschaft auf, angesichts dieser Entwicklung in einen Austausch über mögliche neue Definitionen und Begrifflichkeiten zu treten.

Der „Migrationshintergrund“ wird seit dem Jahr 2005 auf Grundlage verschiedener Merkmale des Mikrozensus[7] vom Statistischen Bundesamt erhoben. Seitdem wird die Bevölkerung nicht mehr ausschließlich nach Staatsangehörigkeit unterschieden. Die Einbindung zusätzlicher Erfassungskriterien wie Geburtsland und Einbürgerung gewährt einen differenzierten Einblick in die gesellschaftliche Zusammensetzung. Der „Migrationshintergrund“ bezieht sich sowohl auf aktiv Eingewanderte als auch auf ihre Nachkommen. Ein Migrationshintergrund kann in zeitlicher Perspektive innerhalb einer Familie „verloren“ gehen. Er ist statistisch dann nicht mehr nachweisbar, wenn die Eltern und das Kind als Deutsche in Deutschland geboren sind.

Der „Migrationshintergrund“ wird an dieser Stelle als ein statistisches Merkmal zur Beschreibung der gesellschaftlichen Vielfalt verwendet. Er ist wie folgt definiert: „Eine Person hat einen Migrationshintergrund, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzt.“[8]

Angelehnt an diese Definition hatte im Jahr 2017 jede vierte Person in Deutschland einen Migrationshintergrund. In Zahlen ausgedrückt: Von den insgesamt 81,7 Mio. Menschen in Deutschland hatten 19,3 Mio. einen Migrationshintergrund.[9] Das ist ein Anteil von 23,6 %.

Unterteilt nach dem Kriterium, ob in Deutschland oder im Ausland geboren, ergibt sich folgendes Bild: 13,2 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund sind selbst eingewandert. 6,1 Mio. sind in Deutschland geboren und haben daher keine eigene Migrationserfahrung.

---

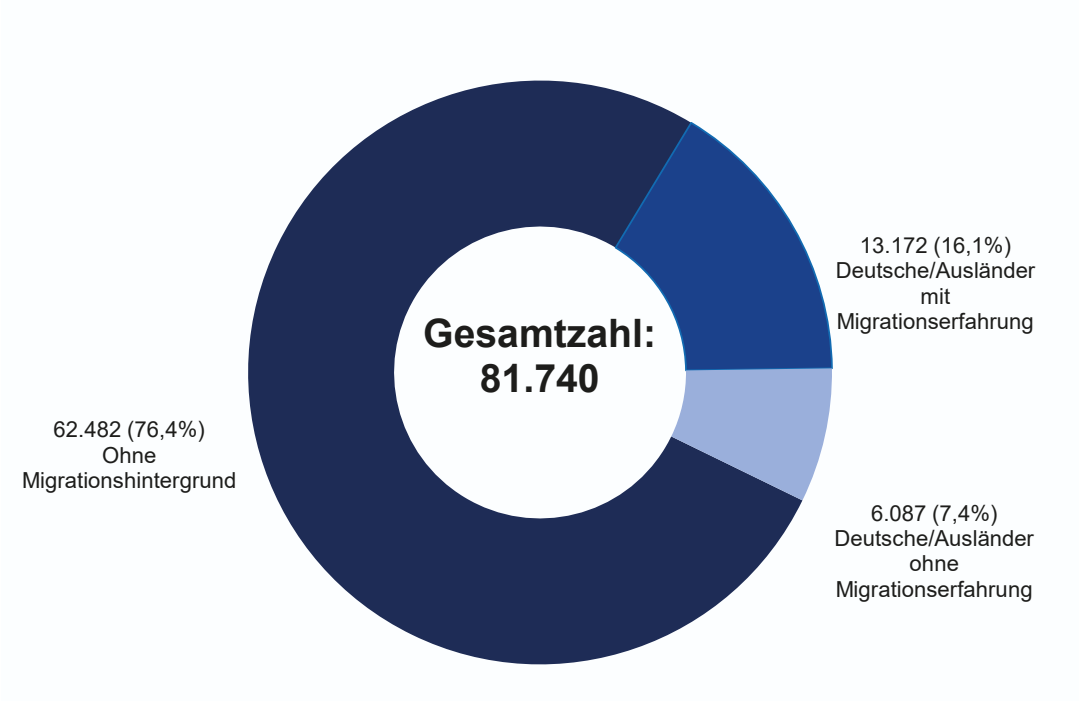
[7] Der Mikrozensus ist die amtliche Repräsentativstatistik über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt, in deren Rahmen jährlich 1,0 % aller Haushalte in Deutschland befragt wird. Vgl. hierzu www.destatis.de [Stand: 30.09.2019].

[8] Statistisches Bundesamt (Destatis): Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2017, Fachserie 1, Reihe 2.2, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wiesbaden 2018, S. 4. Zuvor wurde der Migrationshintergrund im Mikrozensus wie folgt definiert: Zu den Menschen mit Migrationshintergrund zählen alle Ausländer und eingebürgerten ehemalige Ausländer, alle nach 1949 als Deutsche auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderte, sowie alle in Deutschland als Deutsche Geborene mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil.“

[9] Die Zahlen im Mikrozensus sind nicht vergleichbar zu den Vorjahren. Das Statistische Bundesamt stellt fest: „Ab 2017 werden nur noch bei der Bevölkerung in Privathaushalten alle Merkmale erhoben. Für die rund 1,315 Millionen Menschen in Gemeinschaftsunterkünften liegen hingegen nur noch einige ausgewählte Angaben vor (z. B. Geschlecht, Alter, Familienstand und die Staatsangehörigkeit in Kategorien), die eine Bestimmung des Migrationshintergrunds nicht mehr zulassen. Daher beziehen sich die Angaben in den meisten Tabellen der Fachserie 2017 nur noch auf die Bevölkerung in Privathaushalten.“ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis): Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2017, Fachserie 1, Reihe 2.2, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wiesbaden 2018, S. 6. Integrationsverläufe von Schutzsuchenden, die in Gemeinschaftsunterkünften leben, können nicht mehr im Detail nachvollzogen werden.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 1: Bevölkerung in Privathaushalten im Jahr 2017 unterteilt nach Migrationserfahrung



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2017

Seit Beginn der Erhebung des Migrationshintergrunds im Mikrozensus wächst die Anzahl derjenigen, die im Inland geboren sind, also derjenigen, die keine eigene Migrationserfahrung haben, die entweder die deutsche oder eine ausländische Staatsangehörigkeit haben.[10]

[10] Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Datenreport 2018. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2018, S. 31.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 1: Bevölkerung in Privathaushalten nach Migrationsstatus[1)]

Status	2005		2010		2014		2015		2016		2017	
	in 1.000	%	in 1.000	%	in 1.000	%	in 1.000	%	in 1.000	%	in 1.000	%
Bevölkerung insgesamt[2)]	80.528	100	79.439	100	79.991	100	80.562	100	81.431	100	81.740	100
Personen ohne Migrations-hintergrund	66.381	82,4	64.760	81,5	63.660	79,6	63.509	78,8	62.989	77,4	62.482	76,4
Personen mit Migrations-hintergrund im engeren Sinne[3)]	14.146	17,6	14.679	18,5	16.330	20,4	17.053	21,2	18.443	22,6	19.258	23,6
darunter:												
mit eigener Migrations-erfahrung	9.605	11,9	9.618	12,1	10.792	13,5	11.392	14,1	12.609	15,5	13.172	16,1
ohne eigene Migrations-erfahrung	4.541	5,6	5.062	6,4	5.538	6,9	5.661	7,0	5.833	7,2	6.086	7,4

[1)] Abweichungen entstehen durch Rundungen.

[2)] Ab dem Berichtsjahr 2017 kann der Migrationshintergrund nur noch für die Bevölkerung in Privathaushalten bestimmt werden. Deshalb wurde die Darstellung der gesamten Zeitreihe zur besseren Vergleichbarkeit auf diese Bevölkerung in Privathaushalten eingeschränkt. Darüber hinaus wurden die Angaben für die Berichtsjahre 2005 bis 2010 mit Zensus-2011-kompatiblen Hochrechnungsfaktoren neu berechnet. Auch dies dient der besseren Vergleichbarkeit, weil der durch den Zensus 2011 hervorgerufene Bruch der Zeitreihe vermieden wird. Deshalb weichen die Angaben für die Jahre 2005 bis 2015 von denen früherer Lageberichte ab.

[3)] Der Migrationshintergrund im engeren Sinne bedeutet, dass nur die Informationen über die Eltern verwendet werden, die im gleichen Haushalt leben. Personen mit Migrationshintergrund im weiteren Sinne hingegen leben nicht (mehr) mit den Eltern in einem Haushalt. Aus statistischer Sicht ist der Migrationshintergrund für diese Personengruppe nicht mehr über die persönlichen Angaben, sondern nur noch über die Informationen über die Eltern feststellbar. Dies ist bei im Inland geborenen Deutschen der Fall, deren Migrationshintergrund nur noch aus Eigenschaften der Eltern resultiert. Im Mikrozensus wird jährlich die Zahl von Menschen mit Migrationshintergrund im engeren Sinne erhoben. Die Kategorie Migrationshintergrund im weiteren Sinne wird erst seit dem Jahr 2017 jährlich erhoben, davor alle vier Jahre. Aus Gründen der Zeitreihenvergleichbarkeit werden hier die Daten zum Migrationshintergrund im engeren Sinn dargestellt. Angaben liegen für die Jahre 2005, 2009 und 2013 vor.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus

Im Jahr 2005 waren rund 4,5 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland geboren. 2017 wuchs ihre Anzahl auf 6,1 Mio. Auch die gestiegene Anzahl derjenigen ohne eigene Migrationserfahrung verändert die Struktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. In der Beschreibung dieser Gruppe stößt der „Migrationshintergrund“ als statistische Kategorie am deutlichsten an seine Grenzen. In der Sozialforschung setzt hier die Kritik an, da sie in Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder von Eingewanderten als „nicht richtig zugehörig“ kategorisiert.[11]

Ähnliches gelte für viele ausländische Kinder und Heranwachsende, die in Deutschland geboren wurden. Auch sie begreifen Deutschland sehr oft als ihre Heimat.

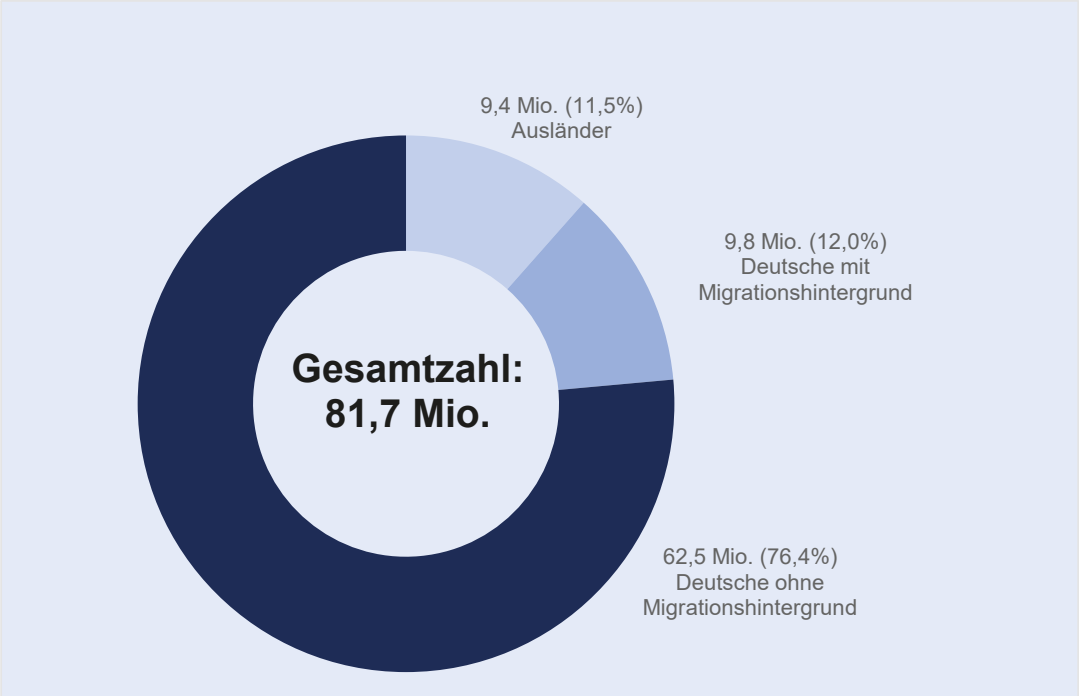
Im Jahr 2017 lebten insgesamt 81,7 Mio. Menschen in Deutschland, darunter 19,3 Mio. (23,6 %) mit Migrationshintergrund. Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund teilt sich wie folgt auf: 9,8 Mio. (12 ,0% der Gesamtbevölkerung) waren im Jahr 2017 deutsche

[11] Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück und Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (Hrsg.): focus Migration: Länderprofil Deutschland, September 2017, S. 5. Online unter: http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/208594/deutschland [Stand: 30.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Staatsangehörige und 9,4 Mio. (11,5 % der Gesamtbevölkerung) besaßen eine ausländische Staatsangehörigkeit. Der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer ist in den letzten Jahren gestiegen (Veränderung gegenüber dem Vorjahr 6,4 %).[12] Von den 9,8 Mio. Deutschen mit Migrationshintergrund besaßen im Jahr 2017 1,6 Mio. neben der deutschen eine weitere Staatsangehörigkeit. In der Statistik werden diese Personen als deutsche Staatsangehörige gezählt, auch wenn sie, wie im Mikrozensus, in einigen Tabellen gesondert als „deutsche Doppelstaatler“ aufgeführt werden.[13]

Abbildung 2: Bevölkerung in Privathaushalten nach Migrationsstatus im Jahr 2017



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2017

Altersstruktur und Geschlecht

Mit einem Durchschnittsalter von 35,4 Jahren sind Menschen mit Migrationshintergrund deutlich jünger als Menschen ohne Migrationshintergrund, deren Durchschnittsalter 46,7 Jahre beträgt. Besonders hervorzuheben ist der Anteil an den Kindern unter fünf Jahren. Er liegt mit 7,5 % doppelt so hoch wie in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (3,6 %).

[12] Statistisches Bundesamt (Destatis): Pressemitteilung Nr. 282 vom 01.08.2018. Online unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/08/PD18_282_12511.html [Stand: 30.09.2019].

[13] Statistisches Bundesamt (Destatis): Statistisches Bundesamt: Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2017, Fachserie 1, Reihe 2.2, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wiesbaden 2018, S. 163.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 2: Altersstruktur der Bevölkerung in Privathaushalten in Deutschland mit und ohne Migrationshintergrund im Jahr 2017

Altersstruktur	ohne Migrations-hintergrund		mit Migrations-hintergrund im engeren Sinne[1)]		Bevölkerung insgesamt	Migranten-anteil je Altersgruppe
	in 1.000	In %	in 1.000	In %	in 1.000	In %
unter 5 Jahre	2.264	3,6	1.451	7,5	3.715	39,1
von 5 bis unter 10 Jahre	2.267	3,6	1.367	7,1	3.634	37,6
von 10 bis unter 15 Jahre	2.373	3,8	1.330	6,9	3.703	35,9
von 15 bis unter 20 Jahre	2.819	4,5	1.256	6,5	4.075	30,8
von 20 bis unter 25 Jahre	3.152	5,0	1.264	6,6	4.416	28,6
von 25 bis unter 35 Jahre	7.458	11,9	3.106	16,1	10.564	29,4
von 35 bis unter 45 Jahre	6.958	11,1	3.110	16,2	10.068	30,9
von 45 bis unter 55 Jahre	10.546	16,9	2.540	13,2	13.086	19,4
von 55 bis unter 65 Jahre	9.668	15,5	1.895	9,8	11.563	16,4
65 Jahre und älter	14.977	24,0	1.939	10,1	16.915	11,5
insgesamt	**62.482**	**100**	**19.258**	**100**	**81.740**	**23,6**

[1)] Der Migrationshintergrund im engeren Sinne bedeutet, dass nur die Informationen über die Eltern verwendet werden, die im gleichen Haushalt leben. Personen mit Migrationshintergrund im weiteren Sinne hingegen leben nicht (mehr) mit den Eltern in einem Haushalt. Aus statistischer Sicht ist der Migrationshintergrund für diese Personengruppe nicht mehr über die persönlichen Angaben, sondern nur noch über die Informationen über die Eltern feststellbar. Dies ist bei im Inland geborenen Deutschen der Fall, deren Migrationshintergrund nur noch aus Eigenschaften der Eltern resultiert. Im Mikrozensus wird jährlich die Zahl der Menschen mit Migrationshintergrund im engeren Sinne erhoben. Die Kategorie Migrationshintergrund im weiteren Sinne wird erst seit dem Jahr 2017 jährlich erhoben, davor alle vier Jahre. Aus Gründen der Zeitreihenvergleichbarkeit werden hier die Daten zum Migrationshintergrund im engeren Sinn dargestellt. Angaben liegen für die Jahre 2005, 2009 und 2013 vor.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2017

Nur 10,1 % der Menschen mit Migrationshintergrund sind 65 Jahre und älter, im Gegensatz zu 24,0 % der Menschen ohne Migrationshintergrund. In den mittleren Jahrgängen sieht die Verteilung folgendermaßen aus: 66,9 % der Menschen mit Migrationshintergrund sind jünger als 45 Jahre. In der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund beträgt dieser Anteil nur 43,7 %.[14]

Von den insgesamt 19,3 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund überwiegt mit 51,4 % leicht der männliche Anteil (9,9 Mio.) gegenüber dem weiblichen Anteil (48,6 % bzw. 9,4 Mio.). In der Gesamtbevölkerung liegt mit 50,4 % hingegen der weibliche Anteil geringfügig höher als der männliche Anteil. Der höhere männliche Anteil in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist v. a. auf die überproportionale Zuwanderung von jungen Männern im erwerbsfähigen Alter zurückzuführen.[15]

Aufgeteilt nach Herkunftsländern zeigt sich, dass bei Menschen mit ukrainischem (58,6 %) und russischem (53,4 %) Migrationshintergrund der weibliche Anteil deutlich überwiegt.[16] Der männliche Anteil hingegen überwiegt bei den Herkunftsländern Israel

[14] Vgl. Bundesministerium des Innern und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Migrationsbericht 2016/2017 der Bundesregierung. Nürnberg 2019, S. 235.

[15] Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Datenreport 2018. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn 2018, S. 31.

[16] Bundesministerium des Innern und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Migrationsbericht 2016/2017 der Bundesregierung. Nürnberg 2019, S. 238.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(67,7 %), Ägypten, Algerien, Libyen und Tunesien (jeweils 62,6 %) sowie Syrien (62,6 %).[17]

Migrationserfahrung und Einwanderungsalter

Einwanderung hat das Gesicht unserer Gesellschaft nachhaltig verändert. Besonders die Aufenthaltsdauer zeigt, dass Deutschland längst Heimat für viele Menschen geworden ist.

Die Kategorien „mit und ohne Migrationshintergrund“ bilden die gesellschaftliche Realität nur eingeschränkt ab. Es macht einen Unterschied, ob und in welchem Alter man selbst eingewandert ist. Und auch bei denjenigen mit eigener Migrationserfahrung muss berücksichtigt werden, wie lange sie bereits in Deutschland leben.

Mit 66,5 % leben gut zwei Drittel der Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung seit mindestens zehn Jahren in Deutschland. Die Hälfte (49,4 %) der selbst Eingewanderten lebt seit mindestens 20 Jahren und 13,7 % bereits seit 40 Jahren und länger in Deutschland.[18] Seit Jahren unverändert weisen Menschen aus ehemaligen Anwerbestaaten die längste Aufenthaltsdauer auf.

Wie in den Vorjahren unverändert lebt die Mehrheit der Menschen mit Migrationshintergrund in Westdeutschland. Den höchsten Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund hatten die Stadtstaaten Bremen (32,0 %), Hamburg (30,6 %) und Berlin (29,4 %) sowie die Flächenländer Hessen (31,1 %), Baden-Württemberg (30,9 %) und Nordrhein-Westfalen (28,4 %). In den ostdeutschen Ländern (ohne Berlin) betrug der Anteil hingegen nur 6,8 %.[19]

Einwanderung und Einwanderungsmotive

In den vergangenen Jahren kamen die meisten Menschen aus Europa, insb. aus den EU-Mitgliedstaaten – mit Ausnahme von 2015, obwohl in diesem Jahr die Neuzuwanderung seit 2011 aus der EU bedingt durch den Auslauf der Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit[20] und die Finanzkrise einen Höhepunkt erreichte (rd. 685.000, 2017: knapp 635.000[21]). Hauptherkunftsland war in jenem Jahr Syrien. Der Anteil der Menschen aus EU-Mitgliedstaaten lag 2015 bei ca. 40,0 %. Das Jahr 2015 war auch aus folgendem Grund herausragend: Mit insgesamt 1,14 Mio. Menschen verzeichnete die Bundesrepublik den höchsten Wanderungssaldo seit 1991.[22] Seit 2016 ist der Wanderungssaldo positiv, aber rückläufig. Im Jahr 2018 betrug er insgesamt +399.680 Personen.[23]

Mit 53,0 % kam im Jahr 2018 ein Großteil der Eingewanderten aus der EU. Zum Wanderungssaldo aus den EU-Staaten (+195.366) trugen überwiegend Menschen aus

---

[17] Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Datenreport 2018. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn 2018, S. 31.

[18] Bundesministerium des Innern und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Migrationsbericht 2016/2017 der Bundesregierung. Nürnberg 2019, S. 238.

[19] Vgl. Tabelle 1 im Tabellenanhang (Bevölkerung in Privathaushalten in Deutschland nach Migrationshintergrund und Bundesländern im Jahr 2017). Vgl. auch Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Datenreport 2018. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn 2018, S. 32f..

[20] Seit dem 01.05.2011 gilt für die EU-8 (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowenien, Slowakei, Tschechien, Ungarn) die uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit, seit dem 01.01.2014 auch für Bulgarien, Rumänien, seit dem 01.07.2015 auch für Kroatien.

[21] Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Bürgern nach Deutschland, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 1. Halbjahr 2018.

[22] Vgl. Tabelle 2 im Tabellenanhang (Wanderungen von Deutschen und Ausländerinnen und Ausländern über die Grenzen Deutschlands in den Jahren 1991–2018). Vgl. auch: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück und Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (Hrsg.): focus Migration: Länderprofil Deutschland, September 2017, S. 4. Online unter: https://www.bim.hu-berlin.de/media/Armutsgefaehrdung_Endbericht_20170303_1.pdf [Stand: 30.09.2019].

[23] Vgl. Tabelle 2 im Tabellenanhang (Wanderungen von Deutschen und Ausländerinnen und Ausländern über die Grenzen Deutschlands in den Jahren 1991–2018). Vgl. auch: Statistisches Bundesamt (Destatis): Wanderungsstatistik.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Rumänien (+62.373), Kroatien (+25.126), Bulgarien (+25.090) und Italien (+23.534) bei.[24] Die Zuwanderung aus anderen Herkunftsregionen teilt sich wie folgt auf: Asien (13,8 %), Amerika (4,8 %), Afrika (4,2 %). Mit 0,5 % kommt lediglich ein geringer Anteil der Zugewanderten aus Australien und Ozeanien.[25]

Bezogen auf die Kategorien „mit und ohne eigene Migrationserfahrung“ ist für den Berichtszeitraum folgende Entwicklung bezeichnend: Asylsuchende aus Syrien, dem Irak oder etwa Eritrea, die seit 2015 nach Deutschland geflohen sind, haben zusammen mit der Einwanderung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger über das EU-Freizügigkeitsrecht dazu beigetragen, dass die Zahl der Personen mit eigener Migrationserfahrung deutlich gestiegen ist. 2015 waren es 9,6 Mio. Personen mit eigener Migrationserfahrung. 2017 wuchs diese Zahl auf 13,2 Mio.[26]

Im Mikrozensus 2017 wurde erstmalig nach den Hauptmotiven für die Zuwanderung gefragt. Demnach stellt die Familienzusammenführung den Hauptgrund für die Einwanderung nach Deutschland dar, gefolgt von Arbeit und Beschäftigung sowie Flucht, Asyl und internationalem Schutz.[27]

Soziale Lage und Armutsgefährdung

Als armutsgefährdet gelten in Deutschland jene Menschen, deren verfügbares Einkommen weniger als 60,0 % des Durchschnittseinkommens beträgt.[28] Mit 28,6 % ist das Armutsrisiko bei Menschen mit Migrationshintergrund mehr als doppelt so hoch wie in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Hier lag das Armutsrisiko bei 11,8 %.

[24] Statistisches Bundesamt (Destatis): Wanderungsstatistik.

[25] Bundesministerium des Innern und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Migrationsbericht 2016/2017 der Bundesregierung. Nürnberg 2019, S. 41. Abweichungen entstehen durch Rundungen.

[26] Vgl. Tabelle 1: Bevölkerung nach Migrationsstatus.

[27] Statistisches Bundesamt (Destatis): Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2017, Fachserie 1 Reihe 2.2, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wiesbaden 2018, S. 493f.. Vgl. Pressemitteilung Nr. 282 vom 01.08.2018. Online unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/08/PD18_282_12511.html [Stand: 30.09.2019].

[28] Vgl. Definition „Armutsgefährdung“: Statistisches Bundesamt (Destatis): Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2017, Fachserie 1, Reihe 2.2, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wiesbaden 2018, S. 10.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 3: Armutsgefährdungsquote[1] 2017 nach Migrationsstatus und ausgewählten Merkmalen

Merkmal	Bevölkerung		
	insgesamt	ohne Migrations-hintergrund	mit Migrations-hintergrund
Insgesamt	in %		
	15,8	11,8	28,6
Nach Alter			
Unter 6 Jahren	20,6	12,4	33,5
6 bis unter 15 Jahren	20,0	12,6	32,7
15 bis unter 18 Jahren	21,1	14,2	35,9
18 bis unter 25 Jahren	26,0	21,6	36,7
25 bis unter 35 Jahren	16,7	12,4	27,2
35 bis unter 45 Jahren	14,1	9,4	24,5
45 bis unter 65 Jahren	11,9	9,6	22,4
65 Jahre und mehr	14,6	12,4	31,7
Nach Geschlecht			
Männlich	15,4	11,0	28,8
Weiblich	16,2	12,7	28,3
Nach Haushaltstyp			
Einpersonenhaushalt	26,5	23,8	40,0
Personen in Familien	15,5	9,4	28,9
Paare ohne Kinder	8,5	6,6	18,6
Nach Schulabschluss			
Hauptschule	17,8	15,7	26,9
Realschule o.ä.	10,5	8,2	20,4
Fachhochschulreife, Abitur	10,9	8,0	21,0
Mit Schulabschluss insgesamt	13,4	11,2	22,9
Ohne Schulabschluss	46,4	39,5	49,6
Nach überwiegendem Lebensunterhalt			
Eigene Berufstätigkeit	6,4	4,9	12,1
ALG I/II	70,6	68,0	73,7
Rente, Pension	15,5	13,7	29,7
Vermögen, Vermietung, Zinsen	21,4	19,3	35,1
Unterstützung durch Angehörige	20,0	14,5	30,6
Sonstige staatliche Unterstützung	54,6	40,4	71,6

[1)] Anteil der Personen, deren verfügbares Einkommen weniger als 60,0 % des Durchschnittseinkommens beträgt. Bezugsgröße ist der Bundesmedian. Berücksichtigt ist hier nur die Bevölkerung in Privathaushalten am Hauptwohnsitz mit gültigen Einkommensangaben.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2017

In allen Altersgruppen liegt die Armutsgefährdungsquote bei Menschen mit Migrationshintergrund deutlich über dem Durchschnitt und ist deutlich höher als bei Menschen ohne Migrationshintergrund.

Das erhöhte Armutsrisiko kann z. T. damit erklärt werden, dass Menschen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Menschen ohne Migrationshintergrund seltener über einen Berufs- oder Hochschulabschluss verfügen, häufiger in Jobs tätig sind, die

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

nicht ihrer Ausbildung entsprechen, eher arbeitslos und jünger sind. Damit weisen sie eine Überrepräsentanz in armutsgefährdeten Gruppen auf.[29]

Erst das Aufeinandertreffen verschiedener Faktoren erhöht das Armutsrisiko: So gelten Paare mit drei oder mehr Kindern, Alleinerziehende sowie Menschen mit Migrationshintergrund als Gruppen, die deutlich mehr von Armut betroffen sind als die übrige Bevölkerung.[30]

Deutlich wird an den Daten auch, dass Bildung das Armutsrisiko zwar minimiert, aber nicht zu einer Angleichung zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund führt. Das erhöhte Armutsrisiko bleibt trotz steigender Bildung bestehen. Zum Vergleich: Die Armutsgefährdungsquote der Menschen mit Migrationshintergrund und Hochschulreife ist mit 21,0 % mehr als doppelt so hoch wie die Armutsrisikoquote der Personen ohne Migrationshintergrund und mit gleichem Schulabschluss (8,0 %). Die auffallend hohe Diskrepanz zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund ist mitunter auf den erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt sowie auf die Einkommensunterschiede zurückzuführen.[31]

Ausblick

Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund wird immer heterogener. Sie setzt sich aus verschiedenen Teilgruppen zusammen: Alteingewanderten und Neuzugewanderten. Die Bezeichnung „Migrationshintergrund“ meint sowohl diejenigen, die im Inland geboren sind und damit keine eigene Migrationserfahrung haben, als auch diejenigen, die im Ausland geboren sind. Zudem befinden sich in der Gruppe der im Inland Geborenen auch diejenigen, die als Deutsche in Deutschland geboren sind.

Für die Definition des Migrationshintergrunds spielt es also keine Rolle, ob eine Familie vor mehreren Generationen eingewandert ist und die Kinder hier geboren sind oder ob eine Familie erst kürzlich hinzugezogen ist. Besonders irritierend wirkt dieser Begriff in der Beschreibung der Menschen mit Migrationshintergrund, die als Deutsche in Deutschland geboren sind. Spätestens hier stellt sich die Frage, ob eine statistische Aufteilung der Bevölkerung entlang des Merkmals „mit und ohne Migrationshintergrund“ sinnvoll ist. Es bedarf einer deutlichen Differenzierung. Zu der Frage, welche Merkmale statistisch erfasst werden müssen, damit die Differenzierung sichergestellt wird, ist ein wissenschaftlicher Austausch notwendig. Dazu könnte auch die Fachkommission (vgl. Kap.I.2.6) einen Beitrag leisten.

Die Gesellschaft wird heterogener und es bedarf daher auch einer genaueren Beschreibung, um der Vielfalt gerecht zu werden. Wanderungsbewegungen verändern die Zusammensetzung der Gesellschaft und führen zu einer weiteren Heterogenität.

Die Betonung der Heterogenität der Bevölkerung mit Migrationshintergrund wird auch aus folgendem Grund wichtiger: Es sind unterschiedliche Bedarfe vorhanden, die je nach Teilgruppe verschieden ausfallen. Diese Bedarfe können nur erkannt werden, wenn die statistischen Grundlagen hierfür ausreichend Erkenntnisse liefern.

---

[29] Vgl. Giesecke, Johannes et al (Hrsg.): Armutsgefährdung bei Personen mit Migrationshintergrund – Vertiefende Analysen auf Basis von SOEP und Mikrozensus. Eine Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Erstellt durch das Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM). März 2017. Online unter https://www.bim.hu-berlin.de/media/Armutsgefaehrdung_Endbericht_20170303_1.pdf [Stand: 30.09.2019].

[30] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS): Lebenslagen in Deutschland. Der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (ARB). Bonn, 2017, S. 100. Siehe zu Familien mit Migrationshintergrund Kapitel II. 4.1 in diesem Bericht.

[31] Vgl. zum Arbeitsmarktzugang sowie zu Einkommensunterschiede Kap. II.4.4.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1.2 Asylanträge, Entscheidungen und Gesamtschutzquoten

- Die Zahl der Asylanträge in Deutschland ist von 745.545 im Jahr 2016 auf 185.853 im Jahr 2018 deutlich gesunken. Im ersten Halbjahr 2019 betrug sie 84.866.
- Von 2015 bis zum 1. Halbjahr 2019 wurden insgesamt rund 1,7 Mio. Asylanträge gestellt, in rund 1 Mio. Fälle wurde im gleichen Zeitraum rechtlicher Schutz zugesprochen.

Die Entwicklungen der Asylzahlen in Deutschland und der Europäischen Union können an dieser Stelle nicht umfassend dargestellt werden. In den letzten Jahren hat das Asylgeschehen in Deutschland maßgeblich das Gesamtbild der Asylzahlen in der Europäischen Union (mit-)beeinflusst. Dies dürfte auch weiter gelten, obwohl – wie die folgende Tabelle zeigt – im Berichtszeitraum die Zahl der Asylanträge in Deutschland deutlich gesunken ist. Seit dem Jahr 2017 liegt die Zahl der jährlichen behördlichen Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) deutlich über der der gestellten Asylanträge. Der Anteil der materiellen Entscheidungen des BAMF nimmt ab, während der Anteil der formellen Entscheidungen entsprechend steigt. Unter den formellen Entscheidungen dürfte sich ein nicht unerheblicher Teil sog. Dublin-Entscheidungen befinden. Diese Entwicklung schlägt auch erheblich auf die Entwicklung der Gesamtschutzquote durch, die allerdings auch im ersten Halbjahr 2019 im Vergleich mit den Jahren vor 2015 auf einem relativ hohen Niveau von 36,3 % liegt. Die sog. bereinigte Gesamtschutzquote (ohne formelle Entscheidungen) liegt für den gleichen Zeitraum bei 54,2 %.

Tabelle 4: Antragszahlen, Entscheidungszahlen, Entscheidungsarten und Gesamtschutzquoten von 2012 bis zum 1. Halbjahr 2019[32]

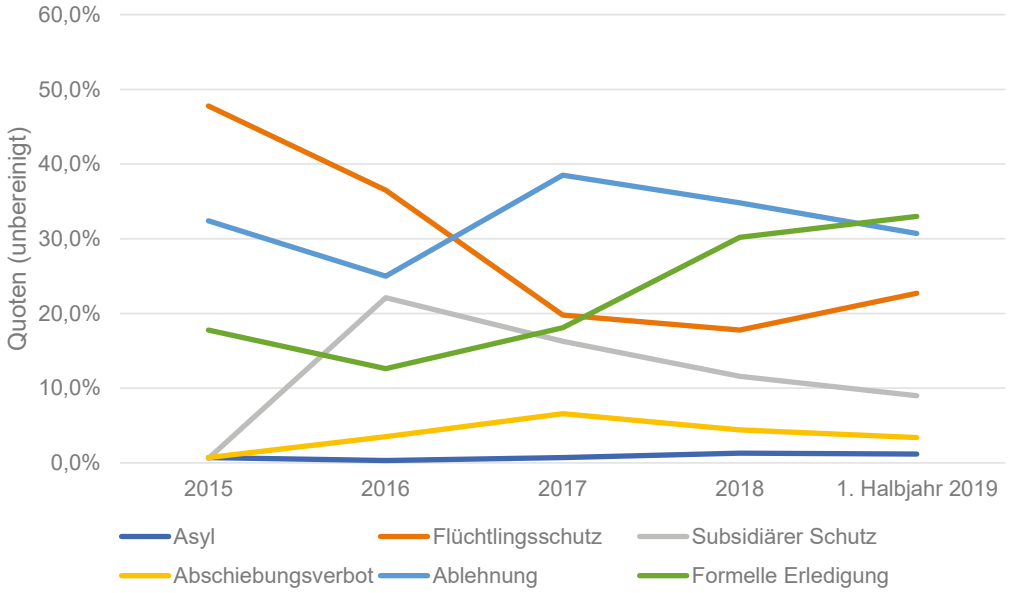
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	1. Halbjahr
Zahl der Asylanträge	77.651	127.023	202.834	476.649	745.545	222.683	185.853	84.866
Zahl der Entscheidungen des BAMF	61.826	80.978	128.911	282.726	695.733	603.428	216.873	102.489
davon: materielle Entscheidungen	47.840 (77,4 %)	51.273 (63,3 %)	83.581 (64,8 %)	232.429 (82,2 %)	607.766 (87,4 %)	493.949 (81,9 %)	151.366 (69,8 %)	68.662 (67,0 %)
davon: formelle Entscheidungen	13.986 (22,6 %)	29.705 (36,7 %)	45.330 (35,2 %)	50.297 (17,8 %)	87.967 (12,6 %)	109.479 (18,1 %)	65.507 (30,2 %)	33.827 (33,0 %)
Gesamtschutzquote	27,7 %	24,9 %	31,5 %	49,8 %	62,4 %	43,4 %	35,0 %	36,3 %
bereinigte Gesamtschutzquote	35,8 %	39,3 %	48,5 %	60,6 %	71,4 %	53 %	50,2 %	54,2 %

Quelle: übernommen/errechnet aus den statistischen Veröffentlichungen des BAMF

[32] Als „materielle Entscheidungen“ werden Entscheidungen bezeichnet, in denen das BAMF Feststellungen dazu trifft, ob einer Person Asyl nach Art. 16a Abs. 1 GG (Asylberechtigung), Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), unionsrechtlicher subsidiärer Schutz oder ein nationales Abschiebungsverbot gewährt wird bzw. zuzuerkennen ist. „Formelle Entscheidungen“ sind hingegen Entscheidungen des BAMF, mit denen das Asylverfahren ohne eine materielle Sachentscheidung zur Schutzzuerkennung endet. Der oder die Betreffende nimmt seinen bzw. ihren Asylantrag z. B. zurück oder das BAMF stellt fest, dass gemäß den Regelungen der sog. Dublin-III-VO ein anderer EU-Mitgliedstaat für die Prüfung des Schutzbegehrens zuständig ist (anderweitige Erledigungen). Die „Gesamtschutzquote“ errechnet sich aus dem Verhältnis aller positiven Entscheidungen hinsichtlich einer Art der Schutzzuerkennung des BAMF zur Zahl aller Entscheidungen des BAMF. Die „bereinigte Gesamtschutzquote“ hingegen nimmt allein die Zahl der materiellen Entscheidungen des BAMF in Bezug.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 3: Entwicklung der Entscheidungsarten



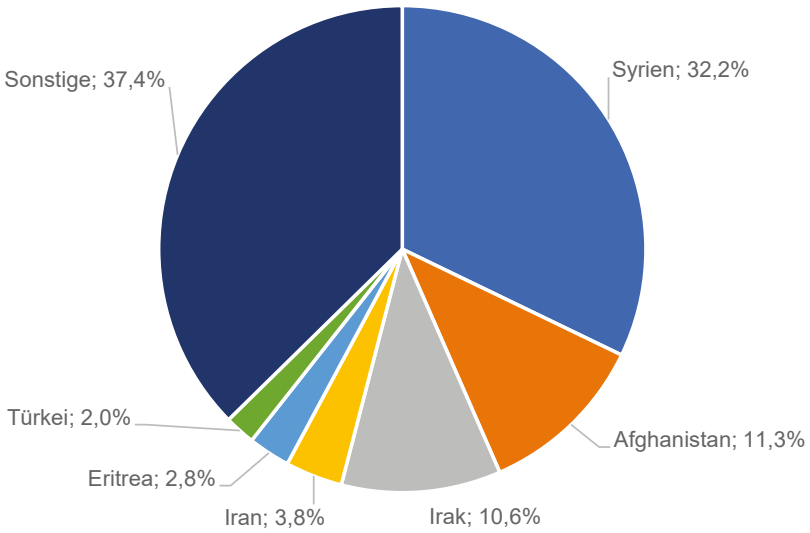
Quelle: übernommen/errechnet aus den statistischen Veröffentlichungen des BAMF

Der Abbildung 3 ist zu entnehmen, dass seit dem Jahr 2016 sowohl die Anteile der Schutzzuerkennungen beim Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) als auch beim unionsrechtlichen subsidiären Schutz fallen. Im ersten Halbjahr 2019 ist beim GFK-Schutz wieder eine Zunahme zu verzeichnen, beim subsidiären Schutz bleibt es bei einer sinkenden Quote. Zum Jahr 2017 stieg der Anteil der materiellen Ablehnungen deutlich an, der nunmehr wieder etwas kleiner wird. In knapp 70 % der Fälle klärt das BAMF die materielle Frage, ob internationaler Schutz zu gewähren ist, ob nationale Abschiebungsverbote vorliegen oder ob der Schutzantrag abzulehnen ist. In ca. 30 % der Fälle wird also formell entschieden.

In den Jahren 2015 bis zum ersten Halbjahr 2019 wurden beim BAMF insgesamt 1.715.596 Asylanträge gestellt. Im gleichen Zeitraum sprach das BAMF in 1.027.520 Fällen rechtlichen Schutz zu. Durch die verwaltungsgerichtlichen Verfahren dürfte die Zahl der Schutzzuerkennung bzw. der Feststellung von Abschiebungsverboten noch steigen. Die Zusammensetzung der Asylanträge bzgl. wichtiger Herkunftsstaaten ist in der folgenden Grafik dargestellt.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 4: Zusammensetzung der Asylanträge nach ausgewählten Herkunftsstaaten 2015–2019 (Hochrechnung 1. Halbjahr 2019)



Quelle: übernommen/errechnet aus den statistischen Veröffentlichungen des BAMF

Die folgende Tabelle stellt die Entwicklung im Bereich der „Top-5"-Herkunftsländer der letzten zweieinhalb Jahre dar. Auffällig ist, dass Afghanistan und Eritrea nicht mehr durchgehend zu den fünf Hauptherkunftsländern gehören, wohingegen Nigeria und die Türkei seit 2018 in der Aufstellung enthalten sind.

Tabelle 5: Fünf Hauptherkunftsstaaten von Asylsuchenden in Deutschland von 2017 – bis zum 1. Halbjahr 2019 (nach Erstanträgen)

	2017		2018		1. Halbjahr 2019	
	Herkunftsstaat	Anträge	Herkunftsstaat	Anträge	Herkunftsstaat	Anträge
1	Syrien	48.974	Syrien	44.167	Syrien	19.580
2	Irak	21.930	Irak	16.333	Irak	6.883
3	Afghanistan	16.423	Iran	10.857	Nigeria	6.354
4	Eritrea	10.226	Nigeria	10.168	Türkei	4.702
5	Iran	8.608	Türkei	10.160	Iran	4.405

Quelle: übernommen/errechnet aus den statistischen Veröffentlichungen des BAMF

Am 30.06.2019 waren beim BAMF noch 52.457 Verfahren anhängig, d. h. dort noch nicht entschieden. Der Bestand im BAMF befindet sich damit auf einem Niveau, welches vergleichbar mit dem von 2012 ist (49.811 Verfahren zum 31.12.2012). Ob mit weiteren deutlichen Reduzierungen gerechnet werden kann, ist schwer abschätzbar. Es wird aber auch weiterhin komplizierte Verfahren geben, die z. B. aufgrund der Einholung medizinischer Gutachten oder Anfragen an die Auslandsvertretungen länger dauern werden.

Als anhängige Verfahren gelten nicht die verwaltungsgerichtlichen Verfahren (sog. Asylklagen), in deren Rahmen bereits ergangene Entscheidungen des BAMF überprüft werden. Diese bei den Gerichten anhängigen Verfahren wären aus Sicht der Beauftragten bei einer umfassenden Analyse zur Belastung des deutschen Asylverfahrenssystems bzw. der Asylverfahrensdauern einzubeziehen.

Die oben dargestellten aggregierten Zahlen geben aber nur einen groben Überblick über das gesamte Asylgeschehen in Deutschland. Die Entwicklungen hinsichtlich bestimmter Herkunftsstaaten weisen mitunter erhebliche Abweichungen oder Besonderheiten auf, die

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

bezogen auf die wichtigen Herkunftsstaaten Syrien und Afghanistan kurz illustriert werden sollen, um eine differenzierte Diskussion zu befördern. Die beiden Herkunftsstaaten wurden ausgewählt, weil sie seit Jahren Hauptherkunftsstaaten von Asylsuchenden in Deutschland sind und sie auch deshalb in der flüchtlingspolitischen Diskussion eine große Rolle spielen. Schließlich sind im Berichtszeitraum erhebliche Änderungen bei den Entwicklungen der Entscheidungsarten zu erkennen.

Tabelle 6: Asylanträge[33] bzgl. Syrien

2015		2016		2017		2018		1. Halbjahr 2019	
Anträge	Anteil[34]	Anträge	Anteil	Anträge	Anteil	Anträge	Anteil	Anträge	Anteil
162.510	34,1 %	268.866	36,1 %	50.422	22,6 %	46.164	24,8 %	20.566	24,2 %

Quelle: Übernommen/errechnet aus den statistischen Veröffentlichungen des BAMF

Syrien liegt im gesamten Betrachtungszeitraum auf Platz 1 der Hauptherkunftsstaaten. Wenngleich bei den absoluten Zahlen ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen ist, bleibt der Anteil von Asylsuchenden aus Syrien hoch.

Tabelle 7: Entscheidungen[35] und Schutzquoten[36] bzgl. Syrien

Jahr	Entscheidungen	Schutzquote	Bereinigte Schutzquote
2015	105.620	96,0 %	100 %
2016	295.040	98,0 %	99,9 %
2017	99.527	91,5 %	99,9 %
2018	43.875	81,9 %	99,8 %
1. Halbjahr 2019	23.316	84,0 %	99,9 %

Quelle: übernommen/errechnet aus den statistischen Veröffentlichungen des BAMF

Auch die Schutzquote für aus Syrien geflohene Personen liegt seit 2015 unverändert hoch und erreicht bereinigt nahezu 100 %. Das Absinken um rd. 10 % im Vergleich von 2017 und 2018 ist die Folge einer Zunahme der formellen Entscheidungen (18 % im Jahr 2018; 8,3 % im Jahr 2017). „Echte Ablehnungen“, d.h. materiell-negative Entscheidungen, werden für Asylsuchende aus Syrien in nur zu vernachlässigendem Maße getroffen. Hauptsächlich wird Flüchtlingsschutz (§ 3 AsylG) oder subsidiärer Schutz (§ 4 AsylG) gewährt.

[33] Erst- und Folgeanträge.

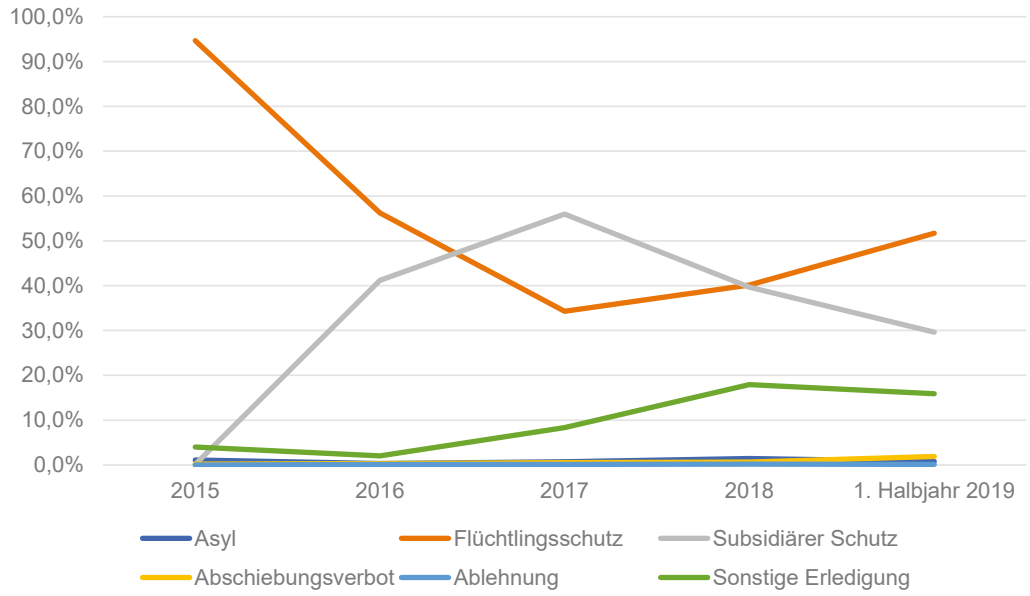
[34] Anteil in Relation zu den Gesamtantragszahlen.[35] Entscheidungen über Erst- und Folgeanträge.

[35] Entscheidungen über Erst- und Folgeanträge.

[36] Gesamtschutzquote.

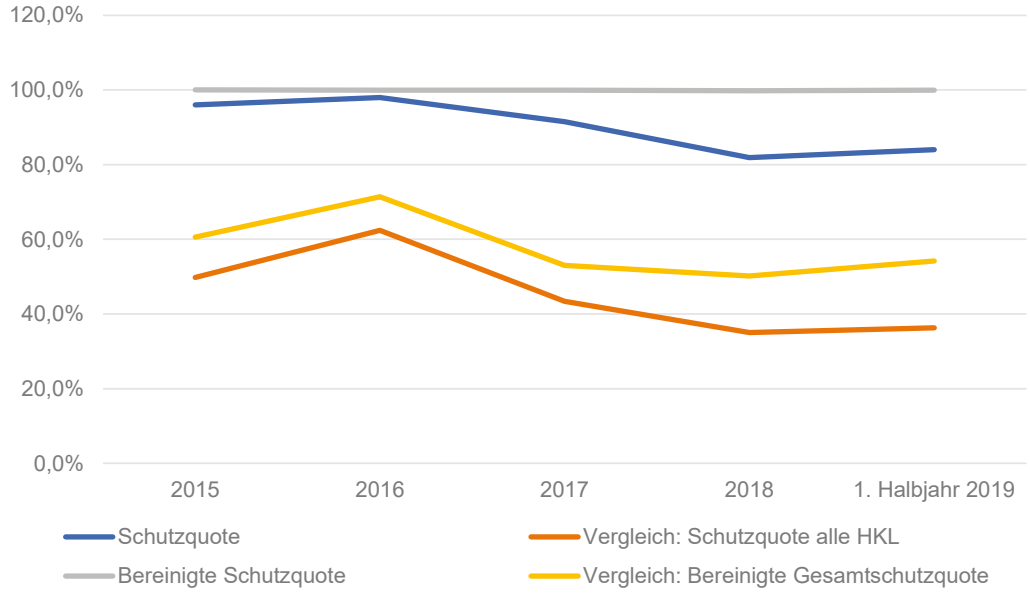
Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 5: Entscheidungsarten Syrien:



Quelle: übernommen/errechnet aus den statistischen Veröffentlichungen des BAMF

Abbildung 6: Schutzquote Syrien



Quelle: übernommen/errechnet aus den statistischen Veröffentlichungen des BAMF

Die vorangegangenen Grafiken lassen sich wie folgt zusammenfassen: In den Jahren 2015 und 2016 überstieg die Gewährung von Flüchtlingsschutz nach der GFK die Gewährung subsidiären Schutzes deutlich. Dieses Verhältnis hat sich im Jahr 2016 umgekehrt und 2018 befanden sich diese beiden Schutzformen auf einem nahezu identischen Niveau. Während die Gewährung von Flüchtlingsschutz nach § 3 AsylG die begründete Furcht vor Verfolgung erfordert, ist für den subsidiären Schutz nach § 4 AsylG die drohende Gefahr eines ernsthaften Schadens u. a. aufgrund eines innerstaatlichen bewaffneten Konflikts ausreichend.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 8: Asylanträge[37] von Personen aus Afghanistan

2015		2016		2017		2018		1. Halbjahr 2019	
Anträge	Anteil[38]	Anträge	Anteil	Anträge	Anträge	Anträge	Anteil	Anträge	Anteil
31.902	6,7 %	127.892	17,2 %	18.282	8,2 %	12.251	6,6 %	5.247	6,2 %

Quelle: übernommen/errechnet aus den statistischen Veröffentlichungen des BAMF

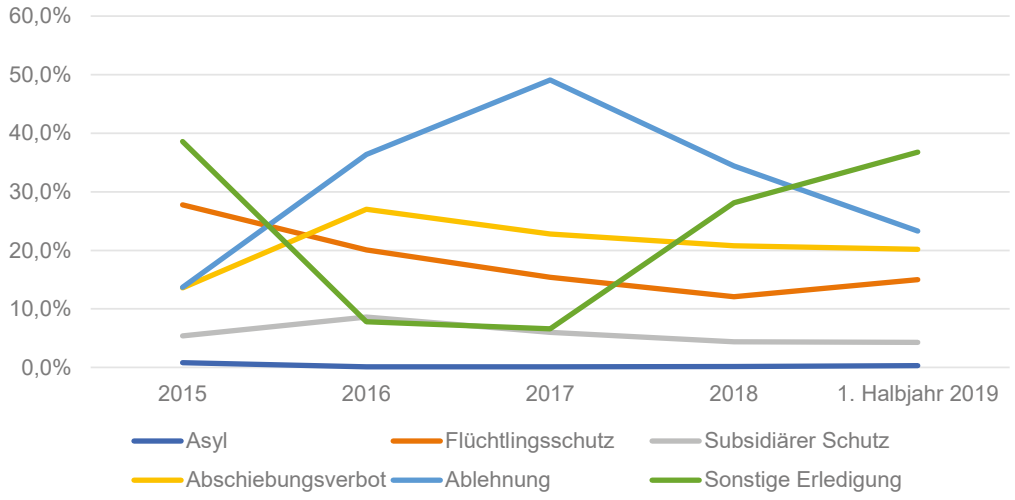
Tabelle 9: Entscheidungen[39] und Schutzquoten[40] von Personen aus Afghanistan

Jahr	Entscheidungen	Schutzquote	Bereinigte Schutzquote
2015	5.966	47,6 %	77,6 %
2016	68.246	55,8 %	60,5 %
2017	115.537	44,3 %	47,4 %
2018	18.627	37,5 %	52,1 %
1. Halbjahr 2019	6.687	39,9 %	63,1 %

Quelle: übernommen/errechnet aus den statistischen Veröffentlichungen des BAMF

Ihr Hoch hatte die nicht bereinigte Schutzquote bei afghanischen Asylsuchenden im Jahr 2016. Der Rückgang dieser Schutzquote ist in erster Linie damit zu erklären, dass es eine erhebliche Ausweitung der formellen Entscheidungen gab: von rd. 6 % im Jahr 2017 auf rd. 37 % im ersten Halbjahr 2019. Die bereinigte Schutzquote liegt hingegen aktuell bei rd. 63 %, was im Vergleich zum Jahr 2018 eine deutliche Erhöhung darstellt. Ein Trend sollte daraus aber noch nicht abgelesen werden.

Abbildung 7: Entscheidungsarten Afghanistan



Quelle: übernommen/errechnet aus den statistischen Veröffentlichungen des BAMF

[37] Erst- und Folgeanträge

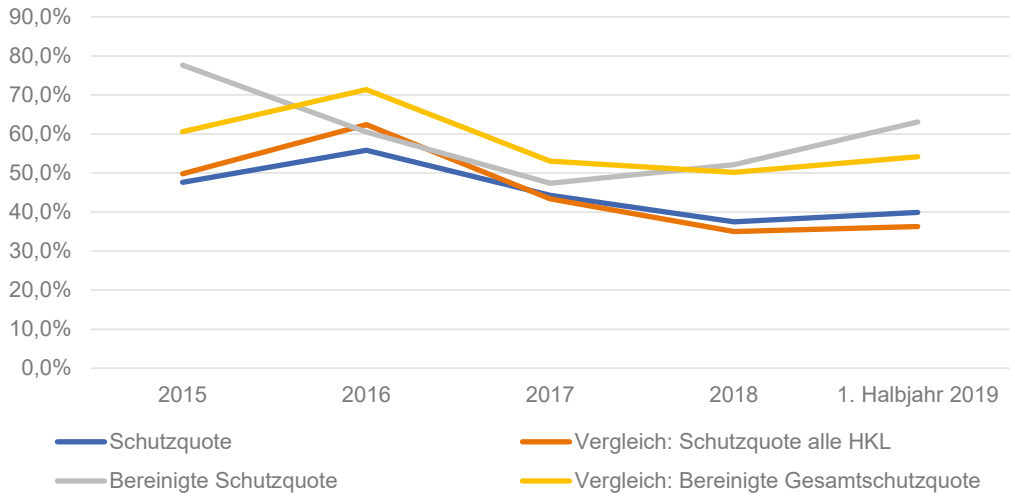
[38] Anteil in Relation zu den Gesamtantragszahlen.

[39] Entscheidungen über Erst- und Folgeanträge.

[40] Gesamtschutzquote.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 8: Schutzquote Afghanistan



Quelle: übernommen/errechnet aus den statistischen Veröffentlichungen des BAMF

Das sog. Dublin-Verfahren ist ein Verfahren zur Bestimmung des für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Mitgliedstaats. Im Rahmen des Dublin-Verfahrens wird allein formell entschieden. Am Dublin-Verfahren nehmen alle EU-Mitgliedstaaten teil, ebenso Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz. Das Verfahren wird durch die Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (sog. Dublin-III-VO) geregelt, die eine feste Prüfkriterienrangfolge zur Bestimmung zuständigen Mitgliedstaats festlegt (Art. 8–15 Dublin-III-VO). Liegen Anhaltspunkte für die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats vor, wird ein Übernahmeersuchen an diesen Mitgliedstaat gerichtet. Stimmt dieser dem Übernahmeersuchen zu (was auch durch eine nicht fristgerechte Antwort des Mitgliedstaats fingiert werden kann), ergeht ein Bescheid des BAMF, in welchem ohne inhaltliche Prüfung die Unzulässigkeit des Asylantrags festgestellt wird (§ 29 Abs. 1 Nr. 1a) AsylG) und die Abschiebung in den zuständigen Mitgliedstaat angeordnet wird (§ 34a Abs. 1 Satz 1 AsylG). Lehnt der Mitgliedstaat das gestellte Übernahmeersuchen Deutschlands ab, wird das Asylverfahren in Deutschland durchgeführt.

Die Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat, die regelmäßig von den Ausländerbehörden als Abschiebung vollzogen wird, hat grundsätzlich innerhalb von sechs Monaten ab Zustimmung des Mitgliedstaats zu erfolgen. Sie wird oftmals auf dem Luftweg vollzogen (z. B. nach Italien, Griechenland, Bulgarien und Rumänien). In Haftfällen beträgt die Überstellungsfrist zwölf Monate. Ist die betroffene Person flüchtig, beträgt die Überstellungsfrist 18 Monate. Kann die Überstellung nicht fristgerecht erfolgen, geht die Zuständigkeit auf Deutschland über. Falls bereits in einem Mitgliedstaat internationaler Schutz gewährt wurde, findet die Dublin-III-VO keine Anwendung. Ein weiterer Asylantrag in Deutschland ist unzulässig, wobei die Abschiebung in den Mitgliedstaat erfolgt, der Schutz gewährt hat. Die Zahlen zu den Übernahmeersuchen, den Zustimmungen und den Überstellungen hinsichtlich Deutschlands können der nachfolgenden Tabelle entnommen werden.

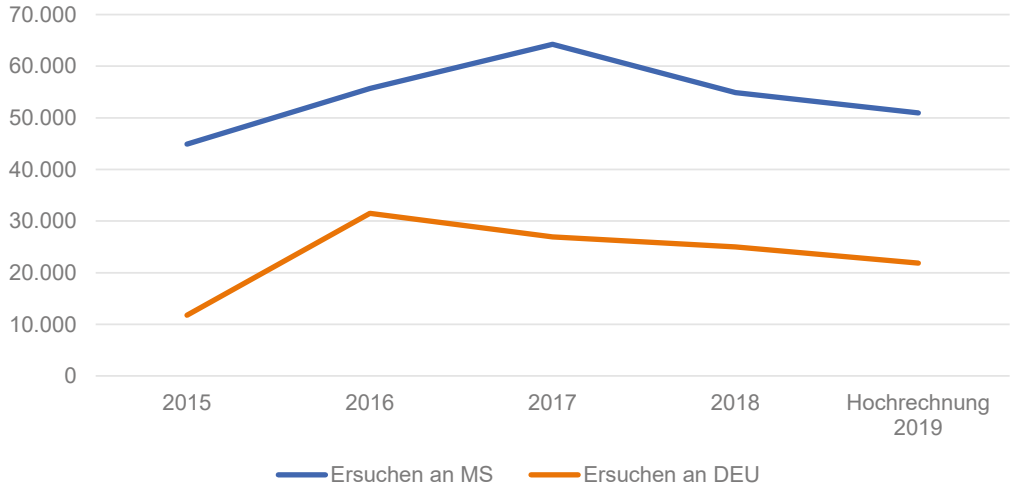
Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 10: Übernahmeersuchen

Übernahmeersuchen und Überstellungen von Deutschland an die Mitgliedstaaten			
Jahr	**Ersuchen**	**Zustimmungen**	**Überstellungen**
2015	44.892	29.699	3.597
2016	55.690	29.274	3.968
2017	64.267	46.873	7.102
2018	54.910	37.738	9.209
1. Halbjahr 2019	25.483	16.667	4.215
Übernahmeersuchen und Überstellungen von den Mitgliedstaaten an Deutschland			
Jahr	**Ersuchen**	**Zustimmungen**	**Überstellungen**
2015	11.785	9.965	3.032
2016	31.523	24.598	12.091
2017	26.931	21.716	8.754
2018	25.008	16.087	7.580
1. Halbjahr 2019	10.918	7.025	2.967

Quelle: übernommen/errechnet aus den statistischen Veröffentlichungen des BAMF

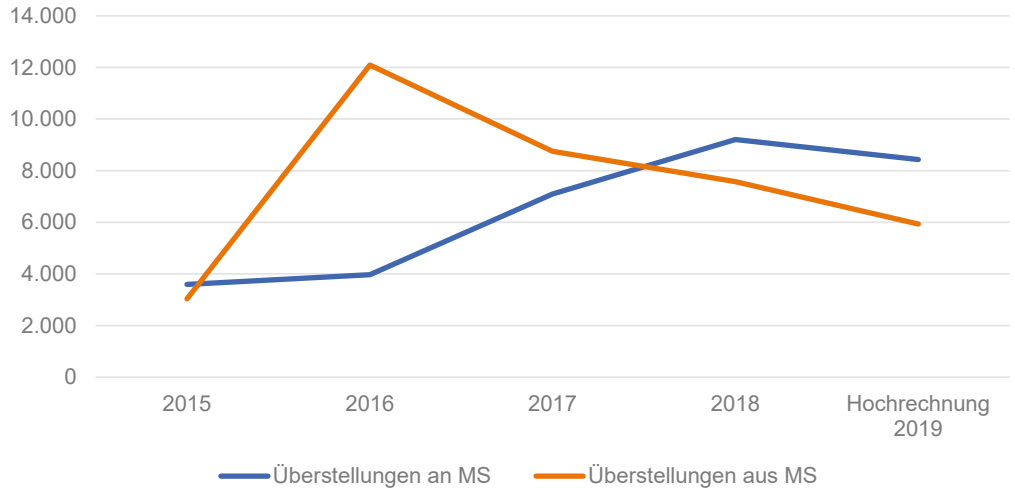
Abbildung 9: Übernahmeersuchen an/von Mitgliedstaaten



Quelle: übernommen/errechnet aus den statistischen Veröffentlichungen des BAMF

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 10: Überstellungen an/aus Mitgliedstaaten



Quelle: übernommen/errechnet aus den statistischen Veröffentlichungen des BAMF

Freiwillige geförderte Ausreisen

Bund und Länder unterstützen mit dem humanitären Förderprogramm REAG/GARP Personen bei der freiwilligen Rückkehr in das Herkunftsland oder bei der Weiterwanderung in einen anderen aufnahmebereiten Staat. Die Internationale Organisation für Migration (IOM) organisiert und betreut über beide Förderprogramme die Ausreise. Freiwillige Ausreisen nach Syrien werden aktuell nicht über das REAG/GARP-Programm abgewickelt. Für Rückkehrer nach Syrien besteht jedoch die Möglichkeit, die Ausreise von einer anderen Stelle (z.B. Ausländerbehörde) organisieren und fördern zu lassen. Die Art und Höhe der Förderung erfolgt in Anlehnung an die Programme REAG/GARP. Nach erfolgter Ausreise kann die fördernde Stelle einen Antrag auf Refinanzierung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge einreichen.

Tabelle 11: Geförderte Ausreisen REAG/GARP 2015-1. Halbjahr 2019

2015	2016	2017	2018	1. Halbjahr 2019
33.514	54.006	29.522	15.962	6.786

Quelle: Statistische Veröffentlichungen des BAMF und IOM

Abschiebungen

Die Zahlen der erfolgten Abschiebungen von 2015 bis zum 1. Halbjahr 2019 können der folgenden Tabelle entnommen werden. Die Abschiebungszahlen beinhalten auch die Überstellungen im Rahmen der sog. Dublin III-VO in den jeweiligen Jahren.

Tabelle 12: Abschiebungen 2015-1. Halbjahr 2019

2015	2016	2017	2018	1. Halbjahr. 2019
20.888	25.375	23.966	23.617	11.496

Quelle: BMI und BAMF

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1.3 Mehrwert der Zuwanderung und potenzialorientierter Integrationspolitik

- Vielfalt ist ein gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Erfolgsfaktor. Gemischte Teams sind erfolgreicher, schaffen gutes Miteinander und wirtschaftlichen Mehrwert.
- Teilhabe ermöglichen und Diskriminierung bekämpfen: Die Beauftragte fordert von Arbeitgebern ein klares Bekenntnis zu Vielfalt und Integrationskonzepte, die den vielschichtigen Realitäten im Arbeitsalltag gerecht werden.

Mehrwert der Zuwanderung

Zuwanderinnen und Zuwanderer bringen viele Kenntnisse mit, die die Gesellschaft bereichern. Dies gilt insb. für Kompetenzen, die im Zusammenhang mit der Migrationsgeschichte entstehen bzw. entwickelt werden, aber auch für die berufsspezifischen und allgemeinen Qualifikationen. So sprechen Zugewanderte oft Sprachen, die in Deutschland nicht mehrheitlich unterrichtet und von deutschen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kaum gelernt werden, die aber in der modernen globalen Welt von großer Bedeutung sind (z. B. Arabisch, Chinesisch, Hindi, osteuropäische Sprachen etc.). Daneben entwickeln Zuwanderinnen und Zuwanderer aufgrund ihrer multikulturellen Erfahrungen und der damit einhergehenden notwendigen Anpassungsprozesse häufig interkulturelle Sensibilität, die über die reine Sprachkompetenz hinausgeht. Die interkulturellen Kompetenzen können in vielen Verhandlungssituationen helfen und insb. beim Aufbau von Kontakten und Handlungsbeziehungen auf internationalen Märkten erheblich zur Wettbewerbsfähigkeit von Organisationen und Unternehmen beitragen. Aber auch Eigenschaften wie Flexibilität, Risikobereitschaft und Eigenmotivation sind in der Gruppe der Zugewanderten besonders stark ausgeprägt, da sie ihr Herkunftsland häufig gezielt verließen und mit viel Mut ihre Lebens- und Arbeitssituation neu gestalten mussten. Viele sind hoch motiviert und zielstrebig. Diese Eigenschaften werden als Ressource in den Arbeitsalltag eingebracht und genutzt. Viele Unternehmen, Verwaltungen und Organisationen haben diese Vorteile für sich erkannt. Betriebsintern werden interkulturelle und multinationale Teams durch die Vielfalt der Perspektiven und Erfahrungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als besonders innovationsfähig und flexibel für kreative Lösungen empfunden. So haben bei einer Befragung zur Stimmungslage mittelständischer Unternehmen in Deutschland 72 % der Unternehmen angegeben, dass die Vielfalt der Belegschaft die Produktivität ihrer Betriebe positiv beeinflusst habe.[41]

Aus diesem Grund bemüht man sich über vielfaltsorientierte Managementstrategien, die Arbeitgeberattraktivität im (internationalen) Wettbewerb um Fachkräfte zu erhöhen. Vielfaltsorientierte Unternehmen, Verwaltungen und Organisationen profitieren besonders von motivierten und qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, wobei ein weltoffenes und diskriminierungsfreies Betriebsklima maßgeblich zu einer höheren Zufriedenheit und weniger Personalfluktuation beiträgt.

Dass Zuwanderinnen und Zuwanderer einen wichtigen Beitrag für die Volkswirtschaft leisten, zeigt sich beim Blick auf die Beschäftigungszahlen: In den vergangenen fünf Jahren haben ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen deutlichen Beitrag zum Beschäftigungszuwachs geleistet: War 2013 nur jeder 13. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ein Ausländer oder eine Ausländerin, war es 2018 bereits jeder neunte, was einem Anstieg von fast 65 % in diesem Zeitraum entspricht. Damit stieg auch die Zahl derjenigen, die in unsere Sozialsysteme einzahlen. Eine Studie der Bertelsmann Stiftung[42] aus 2014 zeigt, dass Menschen ohne deutschen Pass in der Bundesrepublik deutlich mehr Steuern und Sozialbeiträge zahlen, als sie sie umgekehrt vom Staat erhalten. Auf lange Sicht könne der Beitrag der Ausländerinnen und

[41] Institut für Mittelstandsforschung (IfM Bonn) (Hrsg.): Triebwerk des Erfolgs – der deutsche Mittelstand im Fokus, Bonn 2015, S. 4.

[42] Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt. (ZEW), Holger Bonin, Gütersloh 2014.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ausländer zu den öffentlichen Haushalten nach Berechnungen des Forschungsteams durch ein höheres Bildungsniveau noch weiter gesteigert werden.

Mehrdimensionale Vielfaltsstrategien

Durch Einwanderung ist Deutschland schon lange eine ethnisch, kulturell und religiös vielfältige Gesellschaft. Menschen mit Migrationshintergrund leisten einen erheblichen Beitrag zur wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung sowie zur Produktivität Deutschlands.

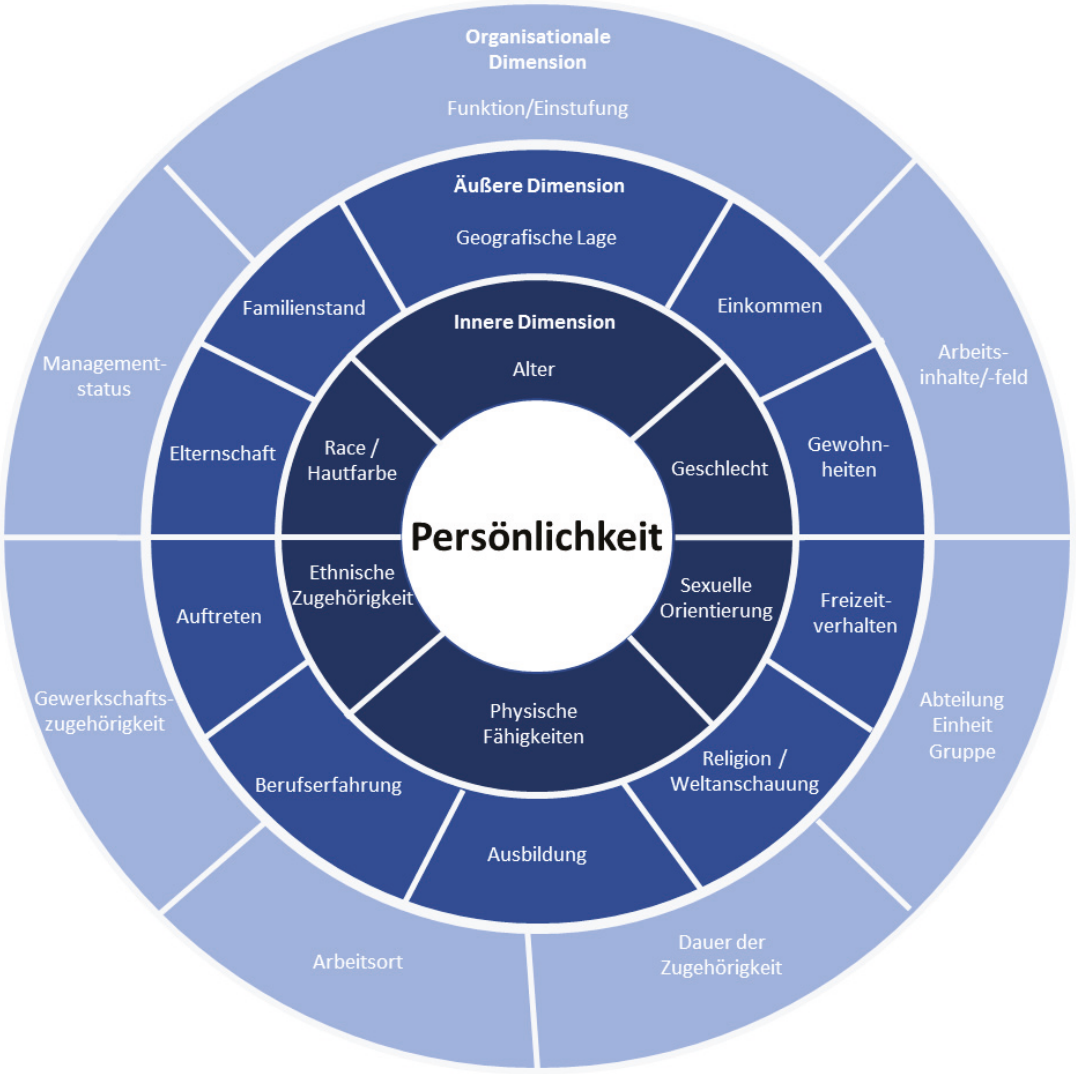
Für viele Migrantinnen und Migranten ist Deutschland längst zur Heimat geworden, in der sie mit ihren Familien leben, wo ihre Kinder eine Ausbildung absolvieren und eigene Existenzen gründen und wo bereits ihre Enkel- oder Urenkelkinder in dritter und vierter Generation aufwachsen und neue Zukunftsperspektiven haben.

Vor dem Hintergrund dieser zunehmend pluralen Gesellschaft wird es immer wichtiger, mehrdimensionale, potenzialorientierte Integrationsansätze zu entwickeln und die Vielfalt als gesellschaftlichen sowie wirtschaftlichen Mehrwert erkennen.

Die Herausforderung für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, die gewachsene Vielfalt an Lebens- und Arbeitsformen zu gestalten, verlangt nach zukunftsfähigen und mehrdimensionalen Integrationsansätzen. Menschen mit Migrationshintergrund sind nicht nur ethnisch, kulturell und religiös verschieden. Sie unterscheiden sich darüber hinaus – ebenso wie Menschen ohne Migrationshintergrund – in Bezug auf zahlreiche weitere Identitätsmerkmale wie etwa Alter, Geschlecht, sexuelle Orientierung, soziale Herkunft, Einkommen, Bildungsniveau und Arbeitsfelder. Sie sind wie alle Personen in unserer Gesellschaft von verschiedenen Lebensformen und Identitätsmerkmalen geprägt, die sie mit anderen Individuen oder Sozialgruppen unabhängig von der Migrationserfahrung gemein haben. Mehrdimensionale Vielfalts- bzw. Diversity-Ansätze gehen daher davon aus, dass Individuen unterschiedliche soziale Positionen einnehmen, in denen die individuellen Merkmale variierende Bedeutung, Gewichtung und Wertung haben können.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 11: Die vier Schichten von Vielfalt im Unternehmens- und Organisationskontext



Quelle[43]: Schaubild nach Gardenswartz, Lee/ Rowe, Anita: Diverse Teams at Work. Capitalizing on the Power of Diversity. Society for Human Resource Management. Alexandria, Virginia 2003.

Zahlreiche Kommunen und Bundesländer, die sich z. B. im „Diversity-Netzwerk der Kommunal- und Landesverwaltungen“ oder im „Qualitätszirkel der Kommunen in der Integrationspolitik“ austauschen, haben mittlerweile vielfalts- und potenzialorientierte Integrationskonzepte entwickelt, um den vielschichtigen sozialen Realitäten vor Ort gerecht zu werden.

Auch in anderen relevanten gesellschaftlichen Bereichen wie z. B. in Kitas, Schulen, in der Ausbildung oder im Hochschulbereich sowie insb. auch bei zahlreichen Unternehmen ist der Diversity-Ansatz als Antwort auf die gewachsene Vielfalt sowie strategische Aufgabe erkannt worden.

[43] Die Darstellung der verschiedenen Persönlichkeitsdimensionen nach Gardenswartz und Rowe nimmt die sozio-kulturellen Mehrfachzugehörigkeiten sowie die individuelle Lebens- und Arbeitssituationen einer Person stärker in den Blick.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ausdruck dieses Wandels ist z. B., dass inzwischen mehr als 3.300 Unternehmen und Institutionen mit mehr als 13,1 Mio. Beschäftigten im Rahmen der Initiative „Charta der Vielfalt e. V“. die Selbstverpflichtung zu einem vorurteilsfreien Arbeitsumfeld und wertschätzender Organisationskultur unterzeichnet haben. Den größten Anteil bilden mit 52 % Kleinst-, Klein- und mittlere Unternehmen; 15 % der Unterzeichner sind Großunternehmen und zunehmend wird die Selbstverpflichtung auch von öffentlichen Einrichtungen (17 %) und Vereinen, Verbänden und Stiftungen (16 %) unterzeichnet.[44]

Perspektivwechsel von einer Defizit- zu einer Potenzialorientierung

Lange gingen Integrationsmaßnahmen von einer reinen Problemorientierung in Bezug auf Integration aus und formulierten oftmals defizitorientierte Zielgruppenmaßnahmen. Zunehmend gibt es Kritik an diesen Sonderstrukturen, da sie zu einer Verstetigung von Betroffenheit beitragen und Menschen mit Migrationshintergrund gleichermaßen als defizitär stigmatisieren.

Vielfaltsorientierte Integrationsmaßnahmen fokussieren dagegen nicht mehr nur die kulturelle und ethnische Herkunft oder eine vermeintliche Gruppenidentität, sondern verfolgen eine ressourcen- und zielgruppenübergreifende Strategie. Diese kommt auch der Gesellschaft zugute, weil sie die individuellen Qualifikationen, Kompetenzen, Erfahrungen, Talente und Interessen einer Person in den Blick nimmt, die diese in ein Unternehmen, eine Organisation oder Verwaltungen einbringen kann. Vielfalt wird dabei nicht mehr als negativer Kostenfaktor und gesellschaftliche Belastung betrachtet, sondern als Normalität, Bereicherung und Chance für das gesellschaftliche und wirtschaftliche Wachstum in Deutschland.

Abbildung 12: Mehrfacher Perspektivwechsel zu diversitätsorientierten Integrationsansätzen

Quelle: Schaubild nach Charta der Vielfalt e. V. (Hrsg.): Vielfalt, Chancengleichheit und Inklusion. Diversity Management in öffentlichen Verwaltungen und Einrichtungen, Berlin 2016, S. 15.

[44] Charta der Vielfalt (Hrsg.): Factbook Diversity. Positionen, Zahlen, Argumente, Berlin 2017, S. 80.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1.4 Aktiv für Frauen mit Migrations- und Fluchtgeschichte

- Die Erwerbsquote von Frauen ohne deutsche Staatsbürgerschaft ist im Vergleich zu derjenigen von Frauen mit deutscher Staatsbürgerschaft deutlich niedriger.
- Frauen mit Einwanderungsgeschichte haben schlechtere Aufstiegschancen und niedrigere Einkommen im Vergleich zu Frauen ohne Einwanderungsgeschichte.
- Frauen sind der Integrationsanker ihrer Familien. Sie vermitteln Rollenbilder, Werte und Normen, die kommende Generationen prägen.
- Notwendig sind maßgeschneiderte und ganzheitliche Angebote vor Ort speziell für Frauen, eine engere Kooperation zwischen Politik, Wirtschaft und staatlichen Institutionen sowie die gezielte Unterstützung von Frauen beim Einstieg in den Arbeitsmarkt (z. B. Informationen, Coaching, Kinderbetreuung, psychosoziale Begleitung).
- Die Beauftragte setzt sich dafür ein, Frauen mit Einwanderungsgeschichte zu stärken und ihnen den Arbeitseinstieg zu erleichtern, z. B. durch einen besseren Zugang zu Beratung und Instrumenten der Arbeitsmarktaktivierung. Hierfür hat sie mit der Bundesagentur für Arbeit eine Kooperationsvereinbarung geschlossen.

1.4.1 Herkunft, Alter und Kinderanzahl[45]

Mit rd. 9,4 Mio. ist fast die Hälfte (48,6 %) der Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland weiblich. 7 Mio. der Frauen mit Migrationshintergrund (MH) sind selbst nach Deutschland eingewandert und rd. 2 Mio. wurden in Deutschland geboren,[46] wobei sie zumindest ein ausländisches oder eingebürgertes Elternteil haben. Unter allen Frauen mit MH sind 4,9 Mio. deutsche Staatsangehörige und 4,2 Mio. Ausländerinnen, davon 608.000 geboren in Deutschland.[47] Von den 9 Mio. Frauen haben 6,2 Mio. ihre Wurzeln in einem der 28 EU-Mitgliedstaaten (1 Mio. in Polen), 3 Mio. in den übrigen europäischen Staaten (inklusive der Türkei und Russischen Föderation), 1,6 Mio. in Asien, 319.000 in Afrika und 211.000 in Amerika. Das Hauptherkunftsland ist mit 1,4 Mio. Personen die Türkei.[48]

Das Durchschnittsalter von Frauen mit Migrationshintergrund beträgt 36,2 Jahre, sie haben im Durchschnitt 1,4 Kinder. Frauen ohne Migrationshintergrund sind durchschnittlich 48,3 Jahre alt und haben im Durschnitt 1,2 Kinder.[49]

1.4.2 Bildung, Erwerbsleben und Einkommen

Von den rd. 6,9 Mio.[50] Frauen mit MH, die nicht mehr im schulpflichtigen Alter sind, haben

- 29,7 % ein Abitur (23,3 % Frauen ohne MH),
- 25,4 % einen Hauptschulabschluss (32,5 % Frauen ohne MH),
- 22,3 % einen Realschul- oder einen diesem vergleichbaren Abschluss (27,2 % Frauen ohne MH),
- 14,6 % keinen Schulabschluss (1,6 % Frauen ohne MH) und

---

[45] Vgl. zu allen Zahlen Bundeszentrale für politische Bildung http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/280264/zahlenwerk-frauen-mit-migrationshintergrund-in-deutschland [Stand: 30.09.2019].

[46] Statistisches Bundesamt (Destatis): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden 2017.

[47] Ebd.

[48] Ebd., S. 153.

[49] Ebd., S.87-89, 490.

[50] 2,3 Mio. befanden sich zum Erhebungszeitpunkt noch in der Schule oder waren noch nicht im schulpflichtigen Alter.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- 6,7 % eine Fachhochschulreife (6,6 % Frauen ohne MH) erlangt.
- Von den 9,4 Mio. Frauen mit MH ist rd. ein Viertel noch im schulpflichtigen Alter oder in Ausbildung.[51] Von den verbleibenden 6,5 Mio. Frauen mit MH haben
- 38,9 % einen nichtaktademischen Berufsabschluss[52] (66,1 % Frauen ohne MH),
- 40,5 % keinen berufsqualifizierenden Abschluss (17,1 % Frauen ohne MH),
- 19,6 % einen akademischen Abschluss (16,3 % Frauen ohne MH).

Bei den Bildungsabschlüssen fällt auf, dass Frauen mit MH im Vergleich zu Frauen ohne MH öfter über ein Abitur und einen akademischen Abschluss verfügen, allerdings auch öfter keinen Schul- bzw. Berufsabschluss haben.

Die meisten erwerbstätigen Frauen mit MH arbeiten als Angestellte (2,4 Mio.). Weitere große Gruppen bilden Arbeiterinnen (785.000) und Selbstständige (243.000). Frauen mit MH sind v. a. im Dienstleistungsbereich vertreten, u. a. in Handel, Gastgewerbe und Verkehr (1,1 Mio.). Eine nicht geringe Zahl (543.000) arbeitet im produzierenden Gewerbe bzw. im Baugewerbe. 110.000 Frauen mit MH sind in öffentlichen Verwaltungen tätig.[53] Das durchschnittliche monatliche Nettoeinkommen von Frauen mit MH beträgt 1.327 €, das von Frauen ohne MH 1.610 €. [54]

1.4.3 Potenziale erkennen und Entwicklung durch gezielte Unterstützung fördern

Die Erwerbsquote von Frauen mit einem ausländischen Pass ist im Vergleich zu derjenigen von Frauen mit einem deutschen Pass niedriger, unabhängig davon, ob die Ausländerinnen einen Hochschul-, Fachschul- oder gar keinen Abschluss haben. Dies gilt insb. für Frauen aus Drittstaaten.[55]

Tabelle 13: Erwerbstätigenquote von Frauen im Alter 30 - 49 (2016)

Qualifikation	Deutsche Frauen	Ausländische Frauen
(Fach)Hochschulabschluss	90,3%	64,9%
Abgeschlossene Lehre/Fachschule	85,6%	71,0%
Ohne beruflichen Bildungsabschluss	62,0%	47,5%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung aus dem Mikrozensus 2016

Abbildung 13 zeigt, dass auch hochqualifizierte ausländische Frauen seltener erwerbstätig sind als nicht-ausländische Frauen. Dieser Unterschied bestand auch vor der jüngsten Fluchtzuwanderung. Sie erklärt die Entwicklung daher nicht. Das IAB[56] mutmaßt, dass die niedrige Erwerbsquote der hochqualifizierten Frauen u.a. mit den Schwierigkeiten der Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse zusammenhängt, aber auch das Herkunftsland und Geschlechterrollen von Relevanz sind.

Einen weiteren Erklärungsansatz liefern Erkenntnisse eines Forschungsprojekts, das Faktoren, die Karrieren von Migrantinnen begünstigen bzw. verhindern, untersucht hat. Das Forschungsteam kam zu dem Ergebnis, dass qualifizierte Migrantinnen neben den

[51] Darunter fallen alle Personen, die sich noch in schulischer oder beruflicher Ausbildung befinden (inklusive Studierender).

[52] Abschluss einer Lehre, einer Meisterprüfung oder ein DDR-Fachschulabschluss

[53] Statistisches Bundesamt (Destatis), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 2.2. Wiesbaden 2017, S. 442 ff.

[54] Statistisches Bundesamt (Destatis), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 2.2. Wiesbaden 2017, S. 442 ff.

[55] Siehe dazu IAB-Discussion Paper 7/2018: Fachkräftemangel: Inländische Personalreserven als Alternative zur Zuwanderung, S. 16 ff.

[56] Ebd.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

frauentypischen Hindernissen noch spezifische Barrieren aufgrund kultureller Herkunft zu überwinden haben.[57] Dabei wurden Migrantinnen in Führungspositionen befragt. Aus dieser Befragung folgt, dass 59 % der Migrantinnen das Tragen religiöser Symbole sowie sicht- und hörbare Merkmale (Name, Akzent, Hautfarbe, abweichendes Aussehen) als benachteiligend empfinden. Folgerichtig wollen nur 13 % von ihnen als Migrantinnen wahrgenommen werden. 75 % der Migrantinnen in Führungspositionen haben keine Förder- und Beratungsangebote für Frauen in Anspruch genommen, obwohl sie es gern getan hätten und diese eigentlich für sinnvoll halten.[58]

1.4.4 Ausblick

Frauen mit Migrations- und Fluchtgeschichte gehören zu Personengruppen, deren Potenziale nicht ausreichend betrachtet und abgerufen werden, obwohl sie die Hälfte der Personen mit Migrationshintergrund (MH) in Deutschland abbilden, jung und teilweise gut qualifiziert sind sowie hohe Bildungsaspiration haben. Sie müssen stärker in den Fokus der Integrations- und Arbeitsmarktpolitik rücken. Insbesondere Frauen sind diejenigen, die Rollenbilder, Werte und Normen in ihrer Familie vermitteln und kommende Generationen prägen. Sie sind der Schlüssel im Integrationsprozess der ganzen Familie und müssen dementsprechend mehr Beachtung und Unterstützung finden.

Die Beauftragte setzt sich für Frauen mit MH besonders ein, weil sie, um dieser Verantwortung im Integrationsprozess gerecht zu werden, adäquat am Arbeits-, Ausbildungs- und Bildungsmarkt partizipieren müssen. Aber auch Frauen mit MH ohne Kinder haben trotz eines hohen Bildungspotenzials und hoher Einsatzbereitschaft zu wenige Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Es sind daher sowohl maßgeschneiderte Angebote vor Ort als auch eine Kooperation zwischen Politik, Wirtschaft, den staatlichen Institutionen und der Zivilgesellschaft nötig, die die Schlüsselrolle der Frauen anerkennt und deren Teilhabe fördert.

Die Statistiken und Studien belegen, dass Frauen mit MH einen großen Bedarf an Qualifizierung und Ausbildung und schlechtere Aufstiegschancen und Einkommen im Vergleich zu Frauen ohne MH haben.[59] Die höhere Kinderanzahl legt darüber hinaus einen größeren Bedarf an Kinderbetreuung nahe.

Besonders wichtig ist daher eine gezielte Unterstützung beim Einstieg in die Berufswelt und den Arbeitsmarkt, die schon mit dem Zugang zu Informationen anfängt, genauso wie bedarfsorientierte Kinderbetreuung und psychosoziale Begleitung, die den Frauen und Müttern die Teilnahme an Integrationskursen und anderen Bildungs- und Arbeitsmarktförderungsmaßnahmen erleichtern. Niedrigschwellige Angebote vor Ort, die durch eine Mentorin mit ähnlicher Lebenserfahrung die gesamte Familie in dem Integrationsprozess stärken und begleiten, müssen selbstverständlich werden, damit alle Frauen mit MH eine Chance bekommen, auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt anzukommen[60].

Die Beauftragte hat die Unterstützung und Förderung von Frauen mit MH zu einem ihrer Schwerpunktthemen gemacht und möchte mit einem Bündel an Aktivitäten deren Sichtbarkeit und Wirksamkeit verbessern.

Bereits im Rahmen der Kooperationsvereinbarung mit der Bundesagentur für Arbeit (BA) hat die Beauftragte einen besonderen Schwerpunkt auf die Förderung von Frauen mit MH gelegt. Vereinbart ist u. a. gezielte Information und Beratung in den sozialen Medien zu

---

[57] Franken, Swetlana / Christoph, Oliver (2013): Erfolgsfaktoren und Barrieren für karriereorientierte Migrantinnen. Abschlussbericht des Forschungsprojektes „Migrantinnen in Führungspositionen: Erfolgsfaktoren auf dem Weg an die Spitze“. FH Bielefeld. Finanziert durch das BMBF und aus dem ESF.

[58] Ebd., S. 78 f.

[59] Vgl. Kap. II.4.2.2 „Situation und Integration geflüchteter Frauen“.

[60] Bereits seit 1985 fördert die Bundesregierung niederschwellige Maßnahmen ohne Abschlussprüfung zur Integration ausländischer Frauen und Mädchen. Die Kurse haben insbesondere zurückgezogen lebende und lernungewohnte Frauen im Blick. Die Kurse werden von Frauen (häufig mit eigenem Migrationshintergrund) geleitet, um in einer vertrauensvollen Atmosphäre auch sensible Themen ansprechen zu können. Die Teilnahme ist kostenfrei und freiwillig. Zu weiteren Angeboten vgl. auch Kap. II.3.1.1 und II.4.1.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Themen wie Berufsorientierung, Arbeitsmarkt, Kinderbetreuung etc. für Frauen mit MH anzubieten. Darüber hinaus wird angestrebt, die familien- und frauenunterstützenden Modellprojekte wie Stadtteilmütter oder Familienlotsinnen, die die BA gemeinsam mit den Kommunen vor Ort erfolgreich erprobt hat, weiterzuentwickeln und bundesweit einzuführen. Die Beauftragte will darüber hinaus gemeinsam mit den Vertretungen der BA für mehr Aufgeschlossenheit der Arbeitgeber für die Ausbildung und Beschäftigung von Frauen mit MH werben.

Die Beauftragte hat sich im Rahmen des Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetzes sehr dafür eingesetzt, dass Mütter mit kleinen Kindern und Aufenthaltsgestattung nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen müssen, um an einem Integrationskurs teilnehmen zu können[61]. Sie fordert darüber hinaus ein verbessertes, über die bundesseitig schon angebotene Kinderbetreuung hinausgehendes Kinderbetreuungskonzept bei Teilnahme an Integrationskursen und an der Sprachförderung sowie die Entwicklung von Integrationsmaßnahmen, die den Bedürfnissen von Frauen und Müttern entsprechen.

Ein weiteres wichtiges Anliegen der Beauftragten ist es, die Vielfalt der Biografien der Frauen mit MH in der öffentlichen Wahrnehmung zu stärken und so zur Verbreitung von „role models“ einen Beitrag zu leisten.

Im Bereich des Gewaltschutzes und des Empowerments von Frauen mit MH fördert die Beauftragte sehr viele Projekte, die Frauen ihre Rechte auf Gewaltfreiheit und Selbstentfaltung vermitteln und erlebbar machen. Dabei werden die Partner und die gesamte Familie einbezogen (vgl. Kap. II.3.4.2 mit weiteren Verweisen).

2 Integrations- und Migrationsforschung

- Integrations- und Migrationsforschung ist elementar für die faktenbasierte Entwicklung von Lösungsansätzen.
- Die Grundlagenforschung ist bisher nur in Ansätzen entwickelt und muss deshalb weiter gestärkt werden.
- Um die deutsche Forschungslandschaft auszubauen, ist eine umfassende Bestandsaufnahme notwendig.
- Der Wissenschaftsrat sollte sich mit der Zukunft der Integrations- und Migrationsforschung auseinandersetzen.

2.1 Stand der Integrations- und Migrationsforschung

Ohne wissenschaftliche Expertisen und Analysen ist ein angemessener Umgang mit gesellschaftlicher Vielfalt und ihren zukünftigen Herausforderungen kaum denkbar.

Die Entwicklung von Lösungsansätzen für ein friedliches und respektvolles Miteinander ist essenziell für Deutschland. Deshalb ist in den letzten Jahren die Bedeutung der Integrations- und Migrationsforschung für Deutschland und für die Wissenschaft insgesamt gewachsen. Sie ist längst keine Nischenforschung mehr. Die Gründung neuer wissenschaftlicher Einrichtungen im Bereich „Migration und Integration“ ist ein Beleg dafür. Die gestiegene Bedeutung von Integration und Migration im wissenschaftlichen Kontext spiegelt sich auch in der Einrichtung von Masterstudiengängen und/oder in der Errichtung von (überwiegend temporär) geförderten Forschungsbereichen und -themen wider.[62] Die Stärkung der Integrations- und Migrationsforschung ist der Beauftragten ein besonderes Anliegen. Die Beauftragte ist in Gremien einiger der bestehenden und neu entstandenen Einrichtungen beteiligt. Seit der Gründung des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) an der Humboldt-Universität zu Berlin ist sie zudem Vorsitzende des Kuratoriums.

Gleichwohl muss betont werden, dass es nicht *die* Integrations- und Migrationsforschung gibt. Sie stellt keine wissenschaftliche Disziplin dar. Vielmehr ist sie als ein Überbegriff für

[61] Siehe auch Kap.II.3.1.

[62] Vgl. die Liste am Ende dieses Kapitels.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

wissenschaftliche Auseinandersetzungen zu verstehen, die mithilfe verschiedener fachbezogener Theorien Fragestellungen im Bereich „Migration und Integration“ bearbeitet.[63]

Dies ist einerseits eine Stärke, andererseits eine Schwäche. Stärke, weil die Integrations- und Migrationsforschung auf verschiedenen Disziplinen beruht. So können komplexe Zusammenhänge deutlicher herausgearbeitet werden. Es ist von Vorteil, wenn ein gesellschaftliches Querschnittsthema wissenschaftlich fachübergreifend behandelt wird. Gleichzeitig kann genau das zum Nachteil werden. Im schlimmsten Fall bleiben Integrations- und Migrationsthemen unsichtbar und nur ein Nebenaspekt des Forschungsfelds.

Für die Sichtbarkeit und den Bestand der Integrations- und Migrationsforschung ist die Entwicklung eigener Fragestellungen und der eigenen Grundlagenforschung besonders wichtig. Dies sollte im interdisziplinären Rahmen geschehen.

Schwerpunkte der Forschung

Den Schwerpunkt in der Integrations- und Migrationsforschung stellen vor allem die Bevölkerung mit Migrationshintergrund, aber auch die Entstehungsbedingungen von Migrationsbewegungen sowie die sie beeinflussenden Faktoren (inkl. Migrationspolitik) dar. Themen, die die gesamte Bevölkerung und damit die gesamte Einwanderungsgesellschaft in den Blick nehmen, um die Wahrnehmung von Vielfalt zu untersuchen, bilden dabei oft die Ausnahme.

Die in den letzten Jahren geführten Diskussionen über Flucht und Asyl haben gleichzeitig zu einem deutlich höheren Forschungsaufkommen in diesem Bereich geführt.[64] Anhand der Forschungslandkarte „Flucht: Forschung und Transfer“ konnten aktuell bundesweit insgesamt 646 Forschungsprojekte im Bereich „Flucht und Asyl“ an universitären und außeruniversitären Einrichtungen gezählt werden.[65] Eine vergleichbare Datenbank, die ausschließlich Forschungsprojekte und -schwerpunkte im Bereich „Migration und Integration“ auflistet, existiert nicht. Wünschenswert wäre eine Datenbank, die alle Forschungsprojekte aus den Bereichen Integration, Migration und Flucht erfasst. Neben einem Überblick über aktuell erforschte Projekte würde eine solche Datenbank auch die Möglichkeit schaffen, Forschungsdesiderate zu identifizieren.

Gemessen an der gesellschaftlichen Bedeutung der Integrations- und Migrationsforschung ist die Grundlagenforschung in diesem Bereich nur in Ansätzen entwickelt.[66] Dieses Ungleichgewicht ist auch auf die Tatsache zurückzuführen, dass Integrations- und Migrationsforschung bislang selten in dauerhafte Strukturen eingebettet

---

[63] Die Integrations- und Migrationsforschung in Deutschland ist in der Vergangenheit aus verschiedenen Disziplinen hervorgegangen, v. a. aus der Soziologie, Geografie sowie den Politik- und Erziehungswissenschaften. Vgl. hierzu auch den 10. Bericht der Beauftragten.

[64] Interview mit Prof. Dr. Andreas Pott: Forschung hilft, Migration und ihre Folgen besser zu verstehen. Online unter: https://www.bmbf.de/de/wir-muessen-migration-und-ihre-folgen-besser-verstehen-lernen-4604.html [Stand: 25.03.2019]. Vgl. auch: Oltmer, Jochen: Migration. Geschichte und Zukunft der Gegenwart, Darmstadt 2017, S. 237 f.

[65] Flucht: Forschung und Transfer. Online unter: https://flucht-forschung-transfer.de/map/#6/51.200/9.000 [Stand 14.10.2019]. Das Forschungsprojekt „Flucht, Forschung und Transfer (FFT)“ am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) und am Bonn International Center for Conversion (BICC) wurde von 2016 bis 2019 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) finanziert, neben der Forschungslandkarte hat es zahlreiche Papiere zu Teilthemen und zur Fluchtforschung insgesamt publiziert. Es ist aus dem 2013 gegründeten Netzwerk Fluchtforschung heraus entstanden: https://fluechtlingsforschung.net/uber-netzwerk-fluchtlingsforschung/ [Stand 14.10.2019]. Das Netzwerk Fluchtforschung ist Herausgeber der „Zeitschrift für Flüchtlingsforschung“ („Z’Flucht“), in der wissenschaftliche Beiträge aus unterschiedlichsten Disziplinen zu Fragestellungen der Zwangsmigrations- und Flüchtlingsforschung veröffentlicht werden. Sie erscheint zweimal im Jahr und ist ein „peer-reviewed journal“. Online unter: https://www.zflucht.nomos.de/ [Stand: 30.09.2019]. Mit dem Netzwerk Fluchtforschung assoziiert ist das „Wissenschaftliche Netzwerk Grundlagen der Flüchtlingsforschung“, das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) finanziert wird. Online unter: Online unter: https://fluechtlingsforschung.net/grundlagen/ [Stand 14.10.2019].

[66] Vgl. 10. Bericht der Beauftragten, S. 343 f.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ist, dafür aber überproportional oft über befristete, projektbezogene Drittmittel vorangetrieben wird. Nicht selten sind die Drittmittelprojekte an der Konjunktur auch von Themen orientiert, die im Interessenbereich von Politik, Administration und Öffentlichkeit liegen. Positiv hervorgehoben werden kann an dieser Stelle die neu begonnene dauerhafte Förderung des Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM).

Dieser Zustand der Integrations- und Migrationsforschung ist nicht neu. Durch die gestiegene Bedeutung der Integrations- und Migrationsforschung für Politik und Öffentlichkeit bedarf es jedoch einer neuen Auseinandersetzung mit der Situation und der Zukunft der Integrations- und Migrationsforschung in Deutschland.

Erhöhte Sichtbarkeit durch Vernetzung

Die Einrichtung neuer Institutionen und Studiengänge ist eine positive Entwicklung, die zu einer erhöhten Sichtbarkeit und einer nachhaltigen Ausgestaltung dieses Themenfeldes beiträgt.[67]

Von einer ausgeprägten Sichtbarkeit der Integrations- und Migrationsforschung kann jedoch nur bedingt gesprochen werden. Um die Sichtbarkeit deutlich zu erhöhen, bedarf es mehr Vernetzung und Austausch der verschiedenen Institutionen untereinander.

Forschungsfragen sollten daher deutlich mehr gemeinsam, entlang verschiedener Disziplinen, bearbeitet und beantwortet werden. Die Wirkung der Integrations- und Migrationsforschung in Deutschland könnte damit deutlich erhöht werden.

Rolle der Integrations- und Migrationsforschung

Integrations- und Migrationsforschung ist ein Wegbegleiter für Politik und Gesellschaft. Sie liefert Handlungsempfehlungen. Ein angemessener Umgang mit gesellschaftlicher Vielfalt setzt ein Wissen über diese Vielfalt voraus. Ohne evidenzbasierte Forschung können keine Handlungsoptionen entwickelt werden.

Die durch Migration verbundenen Veränderungen im Zusammenleben stellen die Politik und Gesellschaft vor die Aufgabe, Wege für den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu entwerfen. Die Wissenschaft sollte diesen Wandel empirisch begleiten.

Nicht zuletzt kommt Wissenschaft und Forschung die Aufgabe zu, aufzuklären und Daten und Fakten zu präsentieren. Dieser Umstand ist besonders wichtig, da Debatten über Integration und Migration oft von Emotionen geleitet werden. Gefühlte Wahrheiten werden häufig als objektive Realität beschrieben. Wissenschaftlich fundierte Analysen tragen erheblich zur Versachlichung von Debatten und Wahrnehmung bei. Auch aus diesem Grund ist die Begleitung gesellschaftlicher Entwicklungen besonders wichtig.

2.2 Zukunft der Integrations- und Migrationsforschung

Die verstärkte Förderung der Integrations- und Migrationsforschung der letzten Jahre ist positiv. Sie muss jedoch fortgesetzt werden, um die Forschung in diesem Bereich dauerhaft zu stärken. Durch die besonders ausgeprägte interdisziplinäre Eigenschaft der Integrations- und Migrationsforschung ist eine Übersicht hinsichtlich ihrer Entwicklung erforderlich, die den Anspruch an die Forschung und ihre Wirklichkeit berücksichtigt. Eine verstärkte Auseinandersetzung mit Stärken und Schwächen sowie der Rolle der Integrations- und Migrationsforschung könnte dazu beitragen, ihr Profil deutlicher zu schärfen.

Bedeutend für die Weiterentwicklung der Integrations- und Migrationsforschung ist der Forschungsfokus. Um die Komplexität von Migration und Integration zu erfassen, ist eine ausschließliche Konzentration auf die Lage von Menschen mit Migrationshintergrund nicht mehr angemessen. Es wird eine weitreichende Perspektive in der Integrations- und Migrationsforschung benötigt, die die gesamte Gesellschaft, Menschen mit und ohne Migrationshintergrund und auch Bedingungen in ihren Herkunftsländern in den Blick nimmt. Hierzu ist eine bessere Vernetzung der forschenden Institute notwendig.

[67] Vgl. Tabelle 11 im Text.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Integration und Migration werden in Zukunft nicht an Bedeutung verlieren. In einer heterogenen Gesellschaft ist die Entwicklung von Lösungsansätzen für ein friedliches und gleichberechtigtes Zusammenleben ohne wissenschaftliche Erkenntnisse undenkbar geworden. Integrations- und Migrationsforschung muss in die Situation versetzt werden, gesellschaftliche Entwicklungen dauerhaft zu begleiten, um Lösungsansätze für zukünftige Herausforderungen zu formulieren.

Gemessen an der Bedeutung der Integrations- und Migrationsforschung liegen kaum Erkenntnisse über ihre Situation innerhalb der Wissenschaftslandschaft und noch weniger über ihre Rolle als Wegbegleiter für Politik und Öffentlichkeit vor. Dies macht eine umfassende Bestandsaufnahme der Integrations- und Migrationsforschung im Hinblick auf ihre Rolle und Zukunft in Deutschland notwendig, wie sie jüngst auch im Bereich der Friedens- und Konfliktforschung vorgenommen wurde.[68]

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

[68] Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Friedens- und Konfliktforschung, Gießen 12.07.2019, Drucksache 7872-19.

Tabelle 14: Forschungseinrichtungen, Masterstudiengänge, Schwerpunktsetzung

	Ausschließlicher Migrations- und Integrationsfokus	Mit Arbeitsschwerpunkt zu Migration und Integration
Universitäre Forschungseinrichtungen	Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Universität Osnabrück Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin Interdisziplinäres Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (InZentIM), Universität Duisburg-Essen Zentrum für Integrationsstudien, Technische Universität Dresden	Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Universität Mannheim Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (IKG), Universität Bielefeld Institut zur Qualitätssicherung im Bildungswesen (IQB), Humboldt-Universität zu Berlin
Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen	Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften (MPIMMG), Göttingen Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn
Ressortforschungs-einrichtungen		Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), Einrichtung des Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Bonn
Ressortforschungs-ähnliche Einrichtungen	Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM), ressortforschungsähnliche Einrichtung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Einrichtung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Einrichtung des Bundesministerium des Innern (BMI)
Masterstudiengänge	„Internationale Migration und Interkulturelle Beziehungen“ (Universität Osnabrück) „Migration und Diversität“ (Christian-Albrechts-Universität zu Kiel) „Interkulturelle Bildung, Migration und Mehrsprachigkeit“ (Pädagogische Hochschule Karlsruhe)	„Sozialwissenschaftliche Diversitätsforschung“ (Georg-August-Universität Göttingen) „Soziokulturelle Studien“ (Europa-Universität Viadrina Frankfurt [Oder]) „Diversität und Inklusion“ (Frankfurt University of Applied Sciences, Frankfurt am Main)
Forschungsverbünde	„Solidaritätsdiskurse in Krisen“ (SOLDISK), Laufzeit: 2019–2021, Förderung: VolkswagenStiftung Forschergruppe/Wissenschaftsinitiative Migration der Max-Planck-Gesellschaft „Die Herausforderungen von Migration, Integration und Exklusion“, Laufzeit: 2017–2020 Flucht: Forschung und Transfer. Flüchtlingsforschung in der Bundesrepublik Deutschland , (FFT), Laufzeit: 2016-2019, Förderung: BMBF	Sonderforschungsbereich (SFB) 1171 „Affective Societies – Dynamiken des Zusammenlebens in bewegten Welten“, Laufzeit: seit 2015, Finanzierung: Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) SFB 882 „Von Heterogenitäten zu Ungleichheiten“, Laufzeit: seit 2011, Finanzierung: DFG Leibniz-Forschungsverbund „Krisen einer globalisierten Welt“, Laufzeit: seit 2018 Förderrichtlinie „Migration und gesellschaftlicher Wandel“ im Rahmen des BMBF Rahmenprogramms „Gesellschaft verstehen – Zukunft gestalten“, Laufzeit: der 52 geförderten Projekte: 11/2017-08/2022
Forschungsdatenzentren		Nationales Bildungspanel (NEPS), Leibniz-Institut für Bildungsverläufe e. V. Soziooekonomisches Panel (SOEP) am DIW GESIS Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Quelle: eigene Darstellung. (Es wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben. Die Reihenfolge der Nennung stellt keine Rangfolge dar.)

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2.3 Fachkommission zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 12.03.2018[69] wurde für die 19. Legislaturperiode in Kap. VIII („Zuwanderung steuern – Integration fordern und unterstützen“) in Abs. 1 (Flüchtlingspolitik) die Einsetzung einer „Fachkommission der Bundesregierung […], die sich mit den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit befasst und einen entsprechenden Bericht dem Deutschen Bundestag zuleitet“ (Ziffern 4809–4812), vereinbart. Ergänzend wurde auf der Klausurtagung des Bundeskabinetts in Meseberg am 11.04.2018 beschlossen, dass das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie die Beauftragte sich die Federführung teilen. Unterstützt wird die Fachkommission durch die im Arbeitsstab der Beauftragten eingerichtete Geschäftsstelle.

2.3.1 Ziele und Arbeitsweise der Fachkommission

Die Fachkommission arbeitet unabhängig und ergebnisoffen. Auf Basis wissenschaftlicher Expertise setzt sie sich mit den Rahmenbedingungen auseinander, unter denen Integration in Deutschland erfolgreich sein kann, und gibt Handlungsempfehlungen für Bundesressorts, Länder, Kommunen sowie die Zivilgesellschaft. Damit ergänzt sie den Nationalen Aktionsplan Integration und die dort entwickelten Vorhaben. [70]

Ziel der Kommission ist es, die wirtschaftlichen, arbeitsmarktpolitischen, gesellschaftlichen und demografischen Rahmenbedingungen für Integration zu beschreiben und Empfehlungen zu unterbreiten, wie diese sowohl im Verwaltungshandeln als auch bei der Rechtssetzung verbessert werden können. Der „Integrationsfähigkeit“ wird dabei ein mehrdimensionaler soziokultureller wie auch juristisch-politischer Wirkungszusammenhang zugrunde gelegt. Daher werden die Integrationsvoraussetzungen aufseiten der Zuwanderinnen und Zuwanderer gleichermaßen in den Blick genommen wie die (infra-)strukturellen Voraussetzungen und die Aufnahmefähigkeit bzw. -bereitschaft der Gesamtgesellschaft.

In ihre Arbeit bezieht die Kommission die vielfältigen Perspektiven der unterschiedlichen Zuwanderergruppen und der Gesellschaft insgesamt ein. Sie nimmt dabei sowohl die Neuzuwanderung z. B. von Geflüchteten und EU-Bürgerinnen und Bürgern als auch die Lage der bereits länger in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund und Familien, die nicht auf eine Einwanderungsgeschichte zurückblicken, in den Blick.

2.3.2 Mitglieder und Zeitplan der Fachkommission

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie die Beauftragte haben in gemeinsamer Federführung dem Bundeskabinett die Kommissionsmitglieder vorgeschlagen. Die Bundesregierung hat am 30.01.2019 durch Kabinettsbeschluss insgesamt 25 renommierte Persönlichkeiten aus Wissenschaft und Praxis in die Fachkommission berufen, die sich auf 24 Sitze in der Kommission verteilen (zwei Mitglieder nehmen alternierend teil). Diese wurden anhand ihrer Kompetenz und Expertise im Themenfeld der Migration und Integration sowie ihrer umfangreichen Erfahrungen und ihres Praxiswissens aus Kommunen und Ländern ausgewählt und ad personam berufen.

Am 20.02.2019 fand die konstituierende Sitzung der Fachkommission im Bundeskanzleramt statt.

Ihre kurz- bis mittelfristig ausgerichteten Empfehlungen präsentiert die Fachkommission Mitte 2020 in Form eines Berichts. Diesen legt die Bundesregierung dann dem Deutschen Bundestag vor. Die Bundesregierung wird die Empfehlungen sorgfältig prüfen, um sie bei der weiteren Ausgestaltung der Integrationspolitik zu berücksichtigen.

---

[69] www.bundesregierung.de URL unter: https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1 [Stand: 30.09.2019].

[70] Der Nationale Aktionsplan Integration ist zentraler Bestandteil der integrationspolitischen Gesamtstrategie der Bundesregierung, die das, was bundesweit geschieht, auf den Prüfstand stellt und nachsteuert, wo es weiße Flecken gibt – gemeinsam mit den Ländern, Kommunen und der Zivilgesellschaft. Er dient der koordinierten Entwicklung und Verbesserung konkreter Integrationsmaßnahmen (vgl. Kap. III.4.4.1).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3 Integration braucht Meinungs- und Perspektivenvielfalt

- Hassrede und Fake News führen zu stärkerer Polarisierung und Verunsicherung der Gesellschaft.
- Um Hassrede konsequent zu bekämpfen, müssen die Strafverfolgungsbehörden in die Lage versetzt werden, schwere Fälle von Beleidigung und Verleumdung in sozialen Medien von Amts wegen zu verfolgen.
- Die Betreiber digitaler Kommunikationsräume müssen ihrer Verantwortung gerecht werden und effektiver gegen Beleidigungen und Hass vorgehen.
- Marktwirtschaftliche Maßnahmen wie die finanzielle Mithaftung von Anzeigenkunden sollten auf nationaler und europäischer Ebene diskutiert werden.
- Projekte und Initiativen für mehr Medienkompetenz müssen ausgebaut werden und schon in der Schule ansetzen.

Wenn es um die Themen Migration, Flucht und Integration geht, bestimmen oft Polarisierungen und erhitzte Diskussion den öffentlichen Diskurs. Ein komplexes Themenfeld wie Migration und Integration braucht aber einen sachlichen und differenzierten öffentlichen Austausch, will man im Rahmen demokratischer Aushandlung zu gesellschaftlich akzeptierten Lösungen kommen. Dies ist insb. dort nötig, wo die öffentliche Debatte Verzerrungen und Einseitigkeiten unterliegt und die Informations-, Meinungs- und Perspektivenvielfalt eingeschränkt sind.

Beispielhaft seien hier die jüngsten Debatten über ein Kopftuchverbot oder über den Verzicht auf Schweinefleisch in Kindertagesstätten genannt. Schnell stehen sich hier polarisierende Positionen gegenüber oder werden einzelne Vorgänge für politische Stimmungsmache missbraucht. Differenzierende Positionen, die die unterschiedlichen Aspekte und Meinungen berücksichtigen und sich oft auch erst als Ergebnis eines Dialogs und Aushandlungsprozesses entwickeln, erhalten in der medialen und öffentlichen Debatte wenig Raum. Plakative Forderungen, die in der Praxis selten Lösungen bieten, werden demgegenüber öffentlich stärker wahrgenommen und erhalten mediale Aufmerksamkeit. Auch in der Diskussion über die Flüchtlingszuwanderung im Jahr 2015 polarisierte sich die Debatte schnell zwischen Positionen, die sich unter dem Begriff der Willkommenskultur für Offenheit einsetzten und die vor einer vermeintlichen Überfremdung warnten. Differenzierende und abwägende Positionen gingen in dieser polarisierten Debatte schnell unter. Dabei bilden diese einen großen Teil des Meinungsspektrums in der Bevölkerung ab.

Einstellungen in der Bevölkerung zu den Themen Flucht und Migration

Verschiedene aktuelle Untersuchungen wie z. B. das Integrationsbarometer des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration zeichnen ein differenziertes und oft positives Bild der Einstellungen und Meinungen zu Migrationsthemen in der Bevölkerung.[71] Auch die Ergebnisse einer Untersuchung der Friedrich-Ebert-Stiftung[72] zu den Themen Flucht und Migration zeigen: Anders, als es die öffentliche Debatte suggeriert, ist die Bevölkerung keineswegs gespalten in zwei unversöhnliche Lager von Befürwortern und Gegnern von Einwanderung. Diese Pole machen jeweils nur ein Viertel der Befragten aus. Etwa die Hälfte der Deutschen gehört zu einer breiten „beweglichen Mitte“ und zeigt differenzierte Einstellungen. So ist sie mehrheitlich offen für die Aufnahme von Geflüchteten, sieht aber auch die Herausforderungen, die der Zuzug dieser Menschen mit sich bringt. Mehr als die Hälfte der Befragten (53 %) begreift Migration als Chance – gerade auf dem Arbeitsmarkt. 17 % geben an, Einwanderung neutral gegenüberzustehen, und 29 % glauben nicht, dass Einwanderung eine Chance ist.

[71] Etwa: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR): Stabiles Integrationsklima in der Integrationsrepublik Deutschland. SVR-Integrationsbarometer 2018, Berlin 2018, und More in Common: Einstellungen gegenüber nationaler Identität, Einwanderung und Flüchtlingen in Deutschland, Juli 2017. Online unter: https://www.moreincommon.com/germany-report [Stand: 30.09.2019].

[72] Faus, Rainer / Storks, Simon: Das pragmatische Einwanderungsland – Was die Deutschen über Migration denken. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2019.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Auch die Annahme, dass ein durch Migration bedingter Zuwachs an kulturellem und religiösem Pluralismus eine Bedrohung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt darstelle, lässt sich nicht durch wissenschaftliche Erkenntnisse stützen. Studien der Bertelsmann Stiftung zufolge besteht kein Zusammenhang zwischen dem Bevölkerungsanteil von Menschen mit Migrationshintergrund und der Qualität des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Vielmehr teilen 90 % der Menschen in Deutschland grundsätzliche Ansichten darüber, welche Haltungen und Handlungen Bürgersinn ausmachen – gleich, ob mit oder ohne Migrationshintergrund und -erfahrung.[73]

Nach dem Vielfaltsbarometer der Robert Bosch Stiftung besteht sogar ein positiver Zusammenhang zwischen der Akzeptanz von Vielfalt und sozialem Zusammenhalt: „Dort also, wo die Akzeptanz von Vielfalt stark ausgeprägt ist, ist auch der Zusammenhalt stärker und zudem sind die Menschen dort auch glücklicher und zufriedener mit ihrem Leben“[74], fasst die Studie den Befund zusammen. Bedeutend sei dabei die Rolle von Politik und Medien, die durch ihre Art der Kommunikation den Grundton legen, wie über gesellschaftliche Vielfalt in Deutschland gesprochen wird.

Auch im Zeitverlauf betrachtet sind die Einstellungen in der Bevölkerung trotz einer polarisierten öffentlichen Debatte über Zuwanderung und Integration in den letzten Jahren nicht generell stärker ablehnend geworden, sondern haben sich sogar punktuell verbessert. Die Zustimmungswerte etwa zu einer Willkommenskultur sind relativ stabil und haben gegenüber 2016 sogar wieder leicht zugenommen, so die Studie „Zugehörigkeit und Gleichwertigkeit“ (ZuGleich 2018): 36,9 % der Befragten ohne Migrationshintergrund befürworten die gesellschaftliche Willkommenskultur 2018 (gegenüber 32,3 % im Jahr 2016), nur noch 27,5 % lehnen sie ab (gegenüber 32,7 % im Jahr 2016).[75]

Die sog. Mitte-Studien der Friedrich-Ebert-Stiftung und des Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld zu gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit verzeichnen im Zeitverlauf von 2002–2018/2019 einen leichten Rückgang rassistischer, fremdenfeindlicher und muslimfeindlicher Einstellungen bei den Befragten (auf 7,2 %, 18,8 % und 18,7 %)[76] – siehe die ausführliche Darstellung im Kap. I.4.2. Auch befürwortet ein Großteil der Befragten Vielfalt in der Gesellschaft und mehr als 80 % finden es gut, wenn sich Menschen gegen Hetze stellen und sich für Minderheiten einsetzen.[77]

Offensichtlich ist das Meinungs- und Einstellungsspektrum zu Migrations- und Integrationsfragen differenzierter und vielfältiger, als der öffentliche Diskurs über diese Themen vermuten lässt. Dies gilt insb. für niedrigschwellige Meinungsäußerungen in den sozialen Medien, die Analysen zufolge zu weit mehr als der Hälfte migrationskritisch bis -

---

[73] Bertelsmann Stiftung: Bürgersinn in der Einwanderungsgesellschaft – Was Menschen in Deutschland unter einem guten Bürger verstehen, Gütersloh 2018, basierend auf einer Umfrage durch Kantar Emnid im Juli und August 2018. Online unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2018/dezember/menschen-in-deutschland-ueberzeugt-buergersinn-haengt-nicht-von-der-herkunft-ab/ [Stand: 29.03.2019].

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) - Ulrich Kober und Orkan Kösemen: Willkommenskultur zwischen Skepsis und Pragmatik Deutschland nach der "Fluchtkrise", Gütersloh 2019, 1. Auflage unter https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/willkommenskultur-zwischen-skepsis-und-pragmatik/ [23.10.2019] und Arant, Regina / Dragolov, Georgi / Boehnke, Klaus: Sozialer Zusammenhalt in Deutschland 2017, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2017.

[74] Arant, Regina / Dragolov, Georgi / Gernig, Björn / Boehnke, Klaus: Zusammenhalt in Vielfalt: Das Vielfaltsbarometer 2019. Robert Bosch Stiftung, Stuttgart 2019, S. 13. Online unter: https://www.bosch-stiftung.de/de/publikation/zusammenhalt-vielfalt-das-vielfaltsbarometer-2019 [Stand: 30.09.2019].

[75] Zick, Andreas / Preuß, Madlen: Zugehörigkeit und Gleichwertigkeit (ZuGleich 2018), Bielefeld 2019. Online unter: https://www.stiftung-mercator.de/de/publikation/einstellung-zur-integration-in-der-deutschen-bevoelkerung/ [Stand: 30.09.2019].

[76] Zick, Andreas / Küpper, Beate / Berghan, Wilhelm: Verlorene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2018/19. Hrsg. für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2019.

[77] Ebd., S. 232 ff.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

feindlich sind.[78] In den dort veröffentlichten Meinungsäußerungen dominieren polarisierte Positionen und negative Krisendiskurse die gemäßigteren und differenzierteren Stimmen. Diese Diskrepanz zwischen dem öffentlichen Diskurs über Migration und Integration auf der einen und den Einstellungen und der Lebensrealität der Menschen auf der anderen Seite verweist auf Mechanismen und Strukturen der medialen Öffentlichkeit, die polarisierte Positionen verstärken.

Digitale und intermediäre Medien bewirken einen Strukturwandel der Öffentlichkeit

In diesem Zusammenhang wird oft auf den Strukturwandel der Öffentlichkeit durch die digitalen und intermediären Medien verwiesen. Als Intermediäre werden dabei Angebote wie soziale Online-Netzwerke, Instant-Messenger, Suchmaschinen oder Videoportale verstanden, die durch Aggregation, Selektion und Präsentation Aufmerksamkeit für eigene oder fremde Inhalte erzeugen – auch solche, die die Meinungsbildung und öffentliche Kommunikation beeinflussen.[79] Die relative Bedeutung der Intermediäre für die öffentliche Kommunikation und Meinungsbildung ist in den letzten Jahren ständig gewachsen. Dies gilt umso mehr, je jünger die betrachtete Zielgruppe ist. Laut der jährlichen ARD/ZDF-Onlinestudie nutzen über 80 % der deutschen Internetnutzerinnen und -nutzer Suchmaschinen regelmäßig, d. h. zumindest wöchentlich, etwa zwei Drittel Instant-Messaging-Dienste und zwischen 30 und 40 % Video- und Netzwerkplattformen. Zwar spielen klassische Medienkanäle, insb. das Fernsehen, nach wie vor eine sehr wichtige Rolle. Aber soziale Netzwerke und Suchmaschinen beeinflussen für mehr als die Hälfte aller Internetnutzerinnen und -nutzer in Deutschland, wie und welche Angebote redaktioneller Medien sie in der digitalen Sphäre wahrnehmen.[80]

Eine Konsequenz der wachsenden Verbreitung digitaler und intermediärer Medien ist das Schwinden der Torwächter-Funktion der klassischen Medien bzw. des klassischen Journalismus. In dem Maße, in dem die Hürden, Inhalte zu erstellen und im Netz zu verbreiten, in den vergangenen 20 Jahren gesunken sind, treten neben journalistisch-redaktionell erstellte publizistische Angebote auch eine Vielzahl von Inhalten, die von Organisationen, Gruppen und individuellen Nutzerinnen und Nutzern stammen („user-generated content“). Neben Vorteilen z. B. für die Möglichkeiten des „Bürgerjournalismus“ werden in den letzten Jahren auch (befürchtete oder beobachtete) Fehlentwicklungen öffentlicher Kommunikation kritisch diskutiert. Der größeren, leichter zugänglichen Medienvielfalt steht eine Vielfaltsverengung durch die Filterlogik algorithmischer Prozesse und die Dominanz weniger großer Intermediäre gegenüber.

---

[78] Eine Untersuchung der Analysefirma Bakamo social im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung analysierte im Zeitraum zwischen dem 31.07.2017 und dem 01.08.2018 über 8 Mio. Meinungsäußerungen in den sozialen Medien zum Thema „Migration in Deutschland“. Von diesen bezogen sich über 80 % auf die eher migrationskritischen Narrative Sicherheit (50,4 %) und Identität (34,1 %), der geringere Teil auf Narrative wie Demografie (3,6 %), Ökonomie (3,9 %) oder humanitäre Hilfe (7,9 %). Länderbericht zu Deutschland: https://denesdata.github.io/eu-immigration-opinion-map/pdf/Bakamo_FES_DE_Migration%20report.pdf [Stand: 18.09.2019]. Eine frühere, unveröffentlichte Untersuchung derselben Analysefirma im Auftrag des International Centre for Policy Advocacy analysierte über 5 Mio. Meinungsäußerungen in den sozialen Medien zum Thema Migration im Zeitraum vom 01.01.2015 bis 06.03.2016: Über 70 % dieser Meinungsäußerungen waren ablehnend bis feindlich gegenüber Migration und Flucht eingestellt, 24 % positiv. Meinungsumfragen in diesem Zeitraum verzeichnen erheblich geringere ablehnende Einstellungen und höhere zustimmende Werte. Siehe etwa: https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/54-prozent-der-bevoelkerung-meinen-wir-schaffen-es-nicht-die-fluechtlinge-erfolgreich-zu-integrieren/, https://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/umfrage-deutsche-fuer-aufnahme-vieler-fluechtlinge-13784975.html, https://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-11/angela-merkel-fluechtling-zustimmung-umfrage-thomas-de-maiziere [Stand: jeweils 07.04.2019].

[79] Zu Intermediären und Meinungsbildung siehe etwa Bericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, Juni 2016, S. 31 ff. oder https://www.die-medienanstalten.de/themen/forschung/intermediaere-und-meinungsbildung/ [Stand: 30.09.2019].

[80] Lischka, Konrad / Stöcker, Christian: Digitale Öffentlichkeit: Wie algorithmische Prozesse den gesellschaftlichen Diskurs beeinflussen – Arbeitspapier im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2017, S. 13.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der These der „Filterblase“ („filter bubble“) zufolge haben Nutzerinnen und Nutzer von Intermediären aufgrund deren algorithmischer Filter- und Empfehlungsverfahren gar nicht die Möglichkeit, die prinzipiell verfügbare Informations- und Meinungsvielfalt wahrzunehmen. Sie würden von Informationen isoliert, die aufgrund ihres vorhergehenden Nutzungsverhaltens ihnen gar nicht erst angeboten würden. Das Bild der „Echokammer“ („echo chamber“) beschreibt Kommunikationsräume wie Diskussionsforen, in denen keine abweichenden oder widersprechenden Positionen und Meinungen vertreten und nur vorgefasste Meinungen bestärkt werden. Auch wenn unstrittig ist, dass solche ideologisch abgeschotteten und für Falschinformationen anfälligen Cluster in den sozialen Netzwerken existieren, ist ihr Ausmaß empirisch nicht geklärt. Der Medienwissenschaftler Bernhard Pörksen etwa bestreitet die Möglichkeit, in „Selbstbestätigungsmilieus“ auszuharren und der Weltsicht anderer Menschen unter vernetzten Bedingungen auszuweichen. Pörksen spricht vom „Filterclash“, dem dauernden Aufeinanderprallen von Parallelöffentlichkeiten im digitalen Zeitalter. Die Debatte in den sozialen Medien mit einer Neigung zu giftigen Wortwechseln führe zu einer großen Gereiztheit und einer Empörungsdemokratie. Es bestehe keine Filterblase, eher würde eine intensive Nutzung sozialer Medien Nutzerinnen und Nutzer mit einem vielfältigen Informationsmenü in Kontakt bringen.[81]

In die Kritik geraten sind die intransparenten algorithmischen Filter- und Empfehlungssysteme der sozialen Online-Netzwerke und Suchmaschinen, die durch eine Auswahl und Priorisierung bestimmter Informationen eine bestimmte Sichtweise auf die Realität ergeben, ohne dass sie einer redaktionell-publizistischen Ethik und Kontrolle bzw. den Kriterien journalistischer Relevanz unterliegen. An die Stelle redaktioneller tritt eine maschinelle Kuratierung: Algorithmen entscheiden beispielsweise, welche Webseiten für eine Suchanfrage als relevant angesehen werden und in welcher Reihenfolge die Ergebnisse präsentiert werden. Sie spiegeln die Werte und Ziele ihrer Entwickler und deren Auftraggeber wider und sind insoweit nicht „neutral“. Sie legen auf der Grundlage von Mediennutzungsdaten fest, welche Meldungen und Werbung angezeigt werden. Die optimale Passung von Inhalten an die Präferenzen Einzelner, gemessen an Seitenaufrufen, Nutzungsdauer und Favorisierungen, ist dabei leitend. Die maschinelle Kuratierung unterscheidet sich damit – zumindest graduell mit Blick auf die Individualisierbarkeit und Skalierbarkeit – von der redaktionellen Kuratierung und den klassischen redaktionellen Relevanzkriterien des Nachrichtenwerts und beeinflusst und strukturiert die Meinungsbildung der Nutzerinnen und Nutzer entsprechend.

In einem weiteren Sinne wird kritisiert, dass infolge einer technischen und ökonomischen Konzentration der Zugang zu Informationen und Wissen und zu Kommunikationsdiensten zu weitgehend in den Händen weniger großer kommerzieller Anbieter liege, die wesentliche Infrastrukturen unserer digitalen Gesellschaft dominieren.

Neben dem beschriebenen Strukturwandel der Öffentlichkeit durch die digitalen und intermediären Medien ergeben sich auch Folgen für die Inhalte öffentlicher Diskurse und die Tonalität der Diskussionskultur. Dies gilt auch und gerade für die Themenfelder Migration, Flucht und Integration. So haben die digitalen Medien die Schwellen für Meinungsäußerungen gesenkt, jeder und jede kann kommentieren, posten, liken und tweeten. Damit ist in den sozialen Medien eine politisierte Öffentlichkeit auch jenseits der etablierten Medien entstanden. In diesen Räumen dienen die klassischen Nachrichten zumeist noch als Quelle und Referenz. Allerdings verselbstständigen sich die Diskurse im Netz, führen zum Teil zu einseitiger Erregung und Polarisierung. Studien weisen auf einen Zusammenhang zwischen der in einem Beitrag geäußerten emotionalen Stimmung, der Reichweite dieses Beitrags in sozialen Netzwerken und der emotionalen Stimmung in Reaktionen des Publikums: So erhalten emotional negativ aufgeladene Beiträge und Kommentare bei Facebook mehr Reaktionen als sachliche. Emotionale Beiträge werden ähnlich emotional aufgeladen kommentiert.[82] Die auf schnelle, wenig anstrengende,

[81] https://www.nzz.ch/feuilleton/bernhard-poerksen-wir-sind-auf-dem-weg-zur-empoerungsdemokratie-ld.1355041 [Stand: 30.09.2019].

[82] Stieglitz, Stefan / Dang-Xuan, Linh: Impact and Diffusion of Sentiment in: Public Communication on Facebook. ECIS 2012 Proceedings. S. 98, https://aisel.aisnet.org/ecis2012/98/ [Stand: 30.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

tendenziell emotionale Formen von Kognition optimierten digitalen Angebote der großen Social-Media-Plattformen – entwickelt für eher private Alltagskommunikation – fördern im öffentlichen Raum bestimmte Formen des Diskurses und der Diskussionskultur. Eine ruhige, differenzierte Argumentation wird von den Algorithmen der großen Social-Media-Anbieter nicht belohnt. Sie folgen einer Erregungsökonomie, die Skandalisierung fördert und Empörung belohnt. Wie Lobo und Lauer (2015) feststellen: „Die dominierenden sozialen Medienplattformen eignen sich hervorragend zur Mobilisierung, zur Gruppenbildung und zur blitzartigen Informationsverbreitung – aber nicht zur produktiven, politischen Diskussion.“[83] Die Vermutung liegt nahe, dass der Eindruck einer polarisierten Debatte im Themenfeld „Migration und Integration“ auch auf diese Mechanismen zurückgeht.

Das Phänomen „Fake News“

Im Themenfeld „Migration und Integration“ ist noch ein weiteres Phänomen der digitalen Medien relevant, das unter dem Begriff der „Fake News“ bekannt geworden ist. Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts bezeichnet „Fake News“ im Englischen eine bewusste Falschmeldung. Hier sind damit absichtlich produzierte und gestreute Falschinformationen gemeint, die so komponiert werden, dass sie den Logiken der sozialen Medien entsprechen und hohe Reichweiten erzielen. Die Website hoaxmap.org hat allein für Deutschland in den letzten Jahren über 500 solcher Falschmeldungen dokumentiert, die sich auf Gerüchte über Geflüchtete beziehen. Dabei ist das Verbreiten von Gerüchten auch zu politischen Zwecken sicher kein neues Phänomen. Die Verbreiter solcher Falschinformationen in den digitalen Medien können es sich jedoch zunutze machen, dass es über Intermediäre einfacher ist, hohe Reichweiten ohne etablierte Medienmarken zu erreichen. Sie nutzen für die sozialen Medien optimierte Inhalte und die oben beschriebenen Mechanismen aus, um Nutzerreaktionen zu provozieren. Falschinformationen im Netz sind zumeist neuartig, emotional negativ und empörend – und immunisieren sich als unterdrückte Wahrheit gegen ihre Widerlegung. Studien zufolge verbreiten sich Falschmeldungen im Netz schneller und weiter als wahre Meldungen – mit einer um 70 % höheren Wahrscheinlichkeit.[84] In Deutschland beziehen sich zahlreiche dieser Falschinformationen auf die vermeintliche Kriminalität von Geflüchteten oder die vermeintliche Islamisierung. Das Ausmaß und die Relevanz von Falschmeldungen in Deutschland sind empirisch nicht geklärt, dürften aber nicht so weitreichend sein wie etwa in den USA.[85]

Im Zusammenhang mit Falschinformationen, aber auch mit Kampagnen im Netz spielen sog. Social Bots eine Rolle, also Programme, die in sozialen Netzwerken menschliche Verhaltensmuster simulieren und als (falscher) Account auftauchen. Social Bots können dabei als Programme etwa für Servicezwecke sinnvoll sein, aber auch für politische Propaganda missbraucht werden. Die gesteuerten Konten dienen dann v. a. dazu, eine kritische Masse an Interesse für bestimmte Inhalte vorzutäuschen. Das zeigte etwa die Debatte zum Migrationspakt Ende 2018. Die Analysefirma Botswatch beobachtete bei insgesamt knapp 7.000 aktiven Twitter-Accounts rd. 2.000 sog. Social Bots pro Stunde, die Stimmung gegen die internationale Übereinkunft machten.[86]

Welchen Einfluss die in ihren Fähigkeiten bislang beschränkten Social Bots auf die Meinungsbildung haben, ist unklar. Indem sie Relevanz oder Zustimmung simulieren,

---

[83] Lobo, Sascha / Lauer, Christopher: Aufstieg und Niedergang der Piratenpartei: Versuch der Erklärung eines politischen Internetphänomens, Hamburg 2015, S. 2436 ff. Siehe auch: Lischka, Konrad / Stöcker, Christian: Digitale Öffentlichkeit: Wie algorithmische Prozesse den gesellschaftlichen Diskurs beeinflussen – Arbeitspapier im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2017.

[84] Das Massachusetts Institute of Technology (MIT) untersuchte 2018 4,5 Mio. Tweets auf Twitter. Online unter: http://www.spiegel.de/netzwelt/web/twitter-falschmeldungen-verbreiten-sich-schneller-als-wahre-meldungen-a-1197127.html [Stand: 30.09.2019].

[85] Siehe etwa Müller, Philipp / Denner, Nora: Was tun gegen Fake News? Eine Analyse anhand der Entstehungsbedingungen und Wirkweisen gezielter Falschmeldungen im Internet. Kurzgutachten im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam März 2019.

[86] http://www.spiegel.de/netzwelt/web/un-migrationspakt-viele-social-bots-mischen-in-der-debatte-mit-a-1242833.html [Stand: 30.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

könnten sie Stimmungsbilder manipulieren. Oft flankieren sie Kampagnen, ohne selbst inhaltlich Themen setzen zu können. Einflussreicher erscheinen Fake-Accounts und anonyme Netzwerke, die koordiniert agieren, um bestimmte Themen zu setzen, Diskussionen zu kapern und politische Gegner zu diskreditieren.

Diese Entwicklungen kommen im Themenfeld „Migration und Integration“ deutlich zum Tragen: Es haben sich auch in Deutschland in den digitalen Medien um migrationsfeindliche, rechtspopulistische Echokammern ganze Informations- und Medienökosysteme herausgebildet, zu denen zahlreiche Blogs und Webseiten zählen. Sie werden gefüttert aus den inländischen Netzwerken der Rechtspopulisten und -extremen, aber auch von ausländischen Propagandaseiten und Trollfabriken. Diese Netzwerke haben erhebliche Reichweiten entwickelt, die die Diskussionen im Netz beeinflussen und durch migrationskritische und -ablehnende Meinungsäußerungen prägen.[87] Viele dieser Seiten und Websites sind die Quelle für Desinformationen und Falschinformationen im Themenbereich „Migration und Integration“.

Auf die Meinungsvielfalt im Themenfeld „Migration und Integration“ hat diese Entwicklung Auswirkungen. Im Netz prägt eine Minderheit mit Hasskommentaren die Diskussion: Eine Auswertung von knapp 17.000 Kommentaren und 1,2 Mio. Likes im Januar 2018 zu Online-Beiträgen von BILD, FOCUS Online, Spiegel Online, tagesschau.de, WELT sowie ZDF heute auf Facebook zeigte, dass nur 5 % der Accounts (absolut 5.500 Accounts) für 50 % der Hasskommentare verantwortlich sind, die sich in den Online-Foren äußern. Etwa 1 % der Accounts ist für 25 % der Likes verantwortlich. Die identifizierten 5 % der Facebook-Konten repräsentieren 0,02 % aller monatlichen Facebook-Nutzer (für den Monat September 2017: ca. 31 Mio. Deutsche). Die Autoren schlussfolgern: „Eine kleine Gruppe hoch aktiver Accounts dominiert demnach eine große Anzahl der Kommentarspalten und interagiert positiv mit Hateful Speech.“[88] Als „Hasskampagnen“ sind koordinierte Aktivitäten bekannt geworden, bei denen Mitglieder oft rechtsextremer Netzwerke in versteckten Foren koordinierte Kampagnen in Kommentarspalten, sozialen Netzwerken, auf Videoplattformen und Nachrichtenseiten organisieren und dort auch mit gefälschten Accounts agieren. Dabei nutzen die Akteure zumeist mehrere Accounts, um Kommentare zu schreiben und Likes zu generieren, damit die Unterstützung für ihre politischen Botschaften größer wirkt, als es ohne diese Manipulationen der Fall wäre. Ziel dieser koordinierten Aktionen ist es, für die eigenen Botschaften mehr Zustimmung zu suggerieren, als dies in der allgemeinen Bevölkerung der Fall ist. So entsteht bei Mitlesenden der Eindruck, diese Positionen wären tatsächlich eine verbreitete Meinung. Die o. g. Auswertung identifizierte im Zusammenhang mit diesen koordinierten Hasskampagnen in sozialen Netzwerken (Twitter und öffentliche Facebook-Seiten) zwischen Dezember 2017 und Februar 2018 im Durchschnitt über 300.000 solcher Posts pro Monat. Zu den in diesem Zusammenhang am häufigsten verwendeten Hashtags gehörten mit #Kandel, #Islamisierung, #Einzelfall, #Remigration und #120db solche mit Migrationsbezug.[89] Nach Angaben des Verfassungsschutzes bilden die sozialen Medien auch den Ausgangspunkt für Radikalisierungen im rechtsextremistischen Bereich.[90]

Hassreden und „Hasskampagnen“ überzeichnen so bestimmte, oft migrationskritische und -feindliche Positionen, sie unterdrücken aber auch die Meinungsvielfalt. Eine von der

---

[87] Siehe etwa: https://www.hass-im-netz.info/themen/detail/artikel/rechtsextreme-rekrutieren-auf-allen-kanalen/ [Stand: 30.09.2019]; https://www.verfassungsschutz.de/de/arbeitsfelder/af-rechtsextremismus/zahlen-und-fakten-rechtsextremismus/mobilisierung-und-radikalisierung-durch-das-internet-2018 [Stand: 28.10.2019]; Bax, Daniel: Die Volksverführer. Warum Rechtspopulisten so erfolgreich sind, Frankfurt am Main 2018.

[88] Kreißel, Philip / Ebner, Julia / Urban, Alexander / Guhl, Jakob: Hass auf Knopfdruck: Rechtsextreme Trollfabriken und das Ökosystem koordinierter Hasskampagnen. Studie der Initiative #ichbinhier und des „Institute for Strategic Dialogue“, London et al. 2018, S. 12.

[89] Ebd., S. 8 ff.

[90] Nach einer Verfassungsschutzanalyse finden der Austausch zwischen rechtsextremistischen Kleinstgruppen und die Radikalisierung primär im Internet statt. Inhaltlich mobilisierend für rechtsterroristische Ideen wirkten derzeit v. a. die gesellschaftlichen Themenfelder Asyl, Migration und Islam. Online unter: https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2019-04/verfassungsschutz-analyse-rechtsextreme-szene [Stand: 30.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Landesanstalt für Medien NRW in Auftrag gegebene forsa-Studie zeigt, dass die überwiegende Mehrheit der befragten Internetnutzerinnen und -nutzer (78 %) schon einmal Hasskommentare im Internet gesehen hat, etwas mehr als jede/ jeder Dritte (sehr) häufig.[91] Einer repräsentativen Untersuchung in Hessen zufolge gab über ein Drittel der Befragten an, im Internet bereits beleidigt worden zu sein. 13 % berichten sogar, ihnen sei im Netz Gewalt angedroht worden oder ihre Familien seien beleidigt oder bedroht worden. Davon sind v. a. jüngere Menschen und Menschen aus Einwandererfamilien betroffen. Die meisten Befragten haben Hass gegen geflüchtete Menschen (75 %), gegen Menschen mit Migrationshintergrund (75 %) sowie Muslime (73 %) im Netz wahrgenommen. Etwa die Hälfte aller Befragten gibt an, sich in Reaktion auf Hassrede seltener zu ihrer politischen Meinung zu bekennen und sich seltener an Diskussionen im Netz zu beteiligen.[92]

Wenn aber Menschen durch Hassbotschaften systematisch aus Online-Diskussionen vertrieben werden bzw. sich vertreiben lassen, leiden darunter nicht nur die betroffenen Personen, sondern auch der Meinungspluralismus im Netz und die demokratische Diskurskultur. Das „silencing“ demokratisch-pluralistischer Stimmen verfälscht die Ausrichtungen, Verläufe und Wahrnehmungen politischer Diskussionen im Internet.

Hinzu kommt ein Ungleichgewicht parteipolitischer Kommunikation in den digitalen Medien zugunsten rechtspopulistischer Parteien, die etwa bei Facebook die höchste Reichweite unter allen Parteien erreichen.[93]

Die hier beschriebenen Entwicklungen und der Strukturwandel der Öffentlichkeit durch die digitalen und intermediären Medien[94] haben auch mittelbar wie unmittelbar Einfluss auf die Berichterstattung professionell-journalistischer Medien im Themenfeld „Migration und Integration“. Dies stellt die professionell-journalistischen Medien, die sich dem Ziel verschrieben haben, Information, Aufklärung und faktenbasiertes Hintergrundwissen zu vermitteln, vor Herausforderungen.

Über Soziale Medien kann ein „Agenda-Setting“ erfolgen, wenn bestimmte Themen in einem bestimmten Zeitraum als besonders wichtig wahrgenommen werden. Intermediäre tragen heute auf verschiedenen Wegen zum Agenda-Setting bei, insb. über algorithmisch generierte Rankings wie die meistgelikten Kommentare unter Nachrichtenartikeln auf Facebook oder die „Trending Topics“ auf Twitter. Sie stellen Metriken bereit, um die Popularität von Meinungen beispielsweise durch Likes oder Abonnements zu quantifizieren. Diese Rankings können auch redaktionelle Medien beeinflussen, nämlich dann, wenn Redakteurinnen und Redakteure sie als Anzeichen für das Publikumsinteresse nutzen. Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Verzerrungen besteht hier das Risiko, dass fälschlicherweise Repräsentativität angenommen oder

---

[91] Landesanstalt für Medien NRW: Ergebnisbericht Hassrede, Düsseldorf Juni 2018.

[92] Eckes, Christine / Fernholz, Tobias / Geschke, Daniel / Klaßen, Anja / Quent, Matthias: #Hass im Netz: Der schleichende Angriff auf unsere Demokratie. Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft, Jena 2018, S. 5 ff.

[93] In einer Analyse mehrerer Tausend Facebook-Konten politischer Parteien in Deutschland hat der amerikanische Datenanalyst Trevor Davis festgestellt, dass im März 2019 rund 85 % der weitergeleiteten Beiträge („shares“) auf die AfD (absolut 1,8 Mio), die übrigen 15 % auf die weiteren Parteien im Deutschen Bundestag entfallen. Bei den mehr als 4000 Posts pro Woche dominierte das Flüchtlingsthema. Diese hohe Aktivität lässt sich den Autoren zufolge teilweise mit einem breiten Netzwerk von AfD-Mitarbeitern erklären, die mehrere Konten betreuen, geht aber auch zurück auf künstliche Verstärkung durch falsche oder halb automatisierte Accounts u. a. aus Ländern wie der Türkei und Ägypten. Vgl Social-Media-Analyse seit Oktober 2018 im Auftrag des Magazins DER SPIEGEL in: Die rechte Welle surfen. DER SPIEGEL Nr. 18 26.4.2019. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt die Untersuchung der Social-Media-Analysefirma Alto in Zusammenarbeit mit NDR und WDR, die etwa 9,65 Millionen deutschsprachige Beiträge in sozialen Netzwerken untersucht hat. Gut 47 Prozent der politischen Diskussionen dort hatten eine thematische Verbindung zur AfD und zu rechten Themen, obwohl die Gruppe der rechten Unterstützer nur rund zehn Prozent der Nutzer ausmacht. Auch hier wurden Nutzerkonten identifiziert, deren Veröffentlichungsmuster auf eine automatische Steuerung hindeutet. Vgl. https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/europawahl-soziale-medien-101.html [Stand: 30.09.2019].

[94] Siehe dazu auch Schmidt, Jan-Hinrik / Merten, Lisa / Hasebrink, Uwe / Petrich, Isabelle / Rolfs, Amelie: Zur Relevanz von Online-Intermediären für die Meinungsbildung. Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 40, Hamburg März 2017.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Popularität unhinterfragt mit Relevanz gleichgesetzt wird. Auch in wirtschaftlicher Hinsicht kann der steigende Medienkonsum im Netz es für journalistische Angebote attraktiv machen, mit „Clickbaiting“, dem „Klick-Fischen“, Reaktionen und Reichweite im Netz zu erzielen und birgt die Gefahr, journalistische Relevanzkriterien zugunsten maschineller Relevanzkriterien zurückzustellen.[95]

Nicht nur was, sondern auch wie berichtet wird, bestimmen die sozialen Medien heute mit: Indem bestimmte Teilaspekte eines Themas in den Vordergrund gerückt und damit ein bestimmter Interpretationsrahmen („framing“) nahegelegt wird, werden die Wahrnehmung und Interpretation dieser Ereignisse durch die gruppen-, themen- oder wertbezogene Rahmung aktueller Informationen mitgeprägt, etwa durch den Einsatz wertender Hashtags auf Twitter wie #Einzelfall.

In gewisser Weise verstärken die digitalen Medien zum Teil bestehende Schwierigkeiten im Umgang mit dem Themenfeld „Migration und Integration“. Was von redaktionellen Medien als Nachricht, Bericht oder Reportage veröffentlicht wird, ist das Ergebnis eines komplexen, teils aktiven, teils unterbewussten Auswahl- und Produktionsprozesses.[96] Verschiedenste Faktoren bestimmen die Themenauswahl redaktioneller Medien mit, etwa redaktionelle Leitlinien, die Zielgruppe, die Zusammensetzung der Redaktion, die Berichterstattung anderer, oft sog. Leitmedien – aber auch finanzieller und zeitlicher Aufwand und die Reaktionen von Nutzerinnen und Nutzern. Negative und aktuelle Ereignisse tauchen dabei häufiger in der Berichterstattung auf, da „Aktualität“ und „Ereignis“ zu den Nachrichtenfaktoren gehören. Das kann Gefühle der Ohnmacht, Sorgen und Befürchtungen bestärken. Dies gilt nicht nur, aber auch im Themenfeld „Migration und Integration“.[97] Auf diese Weise können langsamere und auch positive Entwicklungen aus dem Blick geraten. Wenn dann bei der Nachrichtenauswahl – wie die News-Bias-Forschung nahelegt – auch unterbewusst solche Informationen und Sichtweisen bevorzugt werden, die den eigenen Annahmen entsprechen, sind Verzerrungen und einseitige Berichterstattung nicht ausgeschlossen.

In professioneller und medienethischer Hinsicht wäre es wünschenswert, die medialen Mechanismen und Wirkungen im Themenfeld „Migration und Integration“ fundierter zu erforschen und damit Redaktionen und Medienschaffenden in ihrem Umgang mit den geschilderten Herausforderungen für die eigene Berufspraxis und die Rolle von Medien und Journalisten in der Einwanderungsgesellschaft zu unterstützen. Unter den Stichwörtern des „konstruktiven Journalismus“ oder auch des „lösungsorientierten Journalismus“ werden im Journalismus Ansätze diskutiert, der Wahrnehmung einer verzerrten, negativen Weltsicht entgegenzuwirken.[98]

Unmittelbarer als diese medienimmanenten Schwierigkeiten im Umgang mit dem Themenfeld „Migration und Integration“ dürften allerdings Strategien insb. rechtspopulistischer Kreise sein, die Medien zu beeinflussen. Medienkritik ist legitim und notwendig. Spätestens seit 2014 sahen sich aber insb. die öffentlich-rechtlichen Medien mit dem Vorwurf der „Lügenpresse“, des „Staatsfunks“, der „Systemmedien“ oder des „Willkommens-Rundfunks“ konfrontiert. Der Begriff „Lügenpresse“ ist in Deutschland seit langem präsent und wurde vor allem von den Nationalsozialisten verwendet.[99] Der Vorwurf der Parteinahme der „etablierten“ Medien ist v. a. in den sozialen Medien zu finden und wird vorrangig in rechtsextremen und rechtspopulistischen, völkischen oder auch fremdenfeindlichen und islamophoben Kreisen verwendet. Als Beweis für „Lügenpresse“ werden oft Berichte über Straftaten angeführt, in denen etwa die Herkunft des Straftäters

---

[95] https://www.freudenbergstiftung.de/en/news/journal/?id=2385&cpage=4 [Stand: 30.09.2019].

[96] https://www.mdr.de/medien360g/medienwissen/nachrichten-faktor-bewertung-100.html [Stand: 30.09.2019].

[97] Liesching, Marc / Hooffacker, Gabriele: Agenda-Setting bei ARD und ZDF? Analyse politischer Sendungen vor der Bundestagswahl 2017. Arbeitspapier 35 der Otto Brenner Stiftung, Frankfurt am Main März 2019. Online unter: https://www.otto-brenner-stiftung.de/wissenschaftsportal/informationsseiten-zu-studien/agenda-setting-bei-ard-und-zdf/ [Stand: 30.09.2019].

[98] https://www.mdr.de/medien360g/medienwissen/was-ist-konstruktiver-journalismus-100.html [Stand: 30.09.2019].

[99] https://www.fluter.de/woher-kommt-der-begriff-luegenpresse [23.10.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

nicht genannt wird, obwohl dem Pressekodex zufolge die Herkunft von Straftätern nur genannt werden soll, wenn ein begründetes öffentliches Interesse vorliegt.

Der Vorwurf der „Lügenpresse“ trägt den Charakter eines politischen Kampfbegriffs, der sich gegen unliebsame Journalistinnen und Journalisten und Medien richtet. Tatsächlich kommen Medienanalysen etwa zur Richtigkeit und Ausgewogenheit der Medienberichterstattung in der „Flüchtlingskrise“ zu dem Schluss: „Die Medienberichterstattung stellte die relevanten Fakten überwiegend korrekt da. Sie war zwar meist einseitig, diese Einseitigkeiten fielen jedoch nicht durchweg zugunsten der Zuwanderer aus.“[100] Der Vorwurf der „Lügenpresse“ erweist sich letztlich als eine Strategie, die Glaubwürdigkeit unliebsamer Medien und von Teilen des politischen und weltanschaulichen Meinungsspektrums zu diskreditieren.

Laut einer Umfrage[101] des Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung an der Universität Bielefeld unter Medienschaffenden waren insgesamt 42 % der Befragten 2016 von Angriffen betroffen, 26 % berichteten sogar von mehrmaligen bis regelmäßigen Angriffen. Hierzu wurden sowohl verbale Beleidigungen, Anfeindungen, aber auch Aufrufe zur Gewalt und/oder Straftaten gerechnet. Zwei Drittel waren der Meinung, dass hasserfüllte Reaktionen seit dem Vorjahr deutlich zugenommen hätten. Ein Viertel der Journalistinnen und Journalisten, die bereits Angriffen ausgesetzt waren, berichteten über Beeinträchtigungen in ihrer journalistischen Arbeit. Nach Angaben der Autoren erzeugen Themen wie Flüchtlinge, Islam und Migration besonders viel Hate Speech und hasserfüllte Botschaften. Einer Umfrage des Medienmagazins „journalist“ zufolge hatte 2016 nahezu jede zweite Zeitungsredaktion die Kommentarfunktion auf ihrer Website eingeschränkt, da die Redaktionen mit der Flut v. a. rechter und strafrechtlich relevanter Kommentare nicht mehr zurechtkamen.[102] Die Zahl der tätlichen Angriffe gegen Journalistinnen und Journalisten in Deutschland ist 2018 sogar gestiegen: Reporter ohne Grenzen zählt 22 Fälle (2017: 16) von Gewalt, insb. am Rande rechtspopulistischer Veranstaltungen und Kundgebungen.[103]

In welchem Ausmaß die oben beschriebenen Entwicklungen die demokratische Diskussionskultur und den Meinungspluralismus insgesamt und im Themenfeld „Migration und Integration“ beeinträchtigen, ist empirisch nicht nachgewiesen. Die Entwicklungen bleiben aber aller Wahrscheinlichkeit nach nicht ohne Folgen für die Wahrnehmung von Migrantengruppen in der Einwanderungsgesellschaft, aber auch auf die politische Bearbeitung und Gestaltung des Politikfeldes.

Schlussfolgerungen der Beauftragten

Die Beauftragte plädiert daher für eine demokratische Diskussionskultur und eine Meinungs- und Perspektivenvielfalt im öffentlichen Diskurs und im Netz. Manipulative Eingriffe in die Meinungs- und Willensbildung sowie unverhältnismäßige Beeinträchtigungen wie durch Hassrede sind effektiv zu verhindern. Dazu sind nach Ansicht der Beauftragten auf europäischer und nationaler Ebene Regulierungen und freiwillige Selbstkontrolle in den digitalen Medien nötig, um Desinformation und Hassrede zu bekämpfen. So kann der im Mai 2016 auf europäischer Ebene eingeführte Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Hetze im Internet erste Erfolge verzeichnen. Mit der Unterzeichnung dieses Kodex verpflichten sich die Internetunternehmen, gegen Hasskriminalität im Internet vorzugehen. Nach Angaben der Europäischen Kommission

---

[100] Maurer, Marcus / Jost, Pablo / Häßler, Jörg / Kruschinski, Simon: Auf den Spuren der Lügenpresse – Zur Richtigkeit und Ausgewogenheit der Medienberichterstattung in der „Flüchtlingskrise“. In: Publizistik 1/2019, S. 1.

[101] Preuß, Madlen / Tetzlaff, Frederik / Zick, Andreas: Hass im Arbeitsalltag Medienschaffender. „Publizieren wird zur Mutprobe“, Bielefeld 2016. Online unter: https://mediendienst-integration.de/artikel/viele-journalisten-von-angriffen-betroffen.html [Stand: 30.09.2019].

[102] Siegert, Svenja: Exklusive Journalist-Umfrage. Nahezu jede zweite Zeitungsredaktion schränkt Online-Kommentare ein. In: journalist 3/2016.

[103] https://www.reporter-ohne-grenzen.de/pressemitteilungen/meldung/hetze-gegen-medienschaffende/ [Stand: 30.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

prüfen die IT-Unternehmen mittlerweile 89 % der gemeldeten Inhalte innerhalb von 24 Stunden und entfernen 72 % der Inhalte, die als illegale Hetze betrachtet werden.[104]

Videosharingplattformen einschließlich sozialer Netzwerke sollen im Rahmen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) zukünftig mehr Verantwortung übernehmen, insb. für den Jugendschutz und den Schutz der Öffentlichkeit vor zu Gewalt und Hass aufstachelnden oder zu Terrorismus auffordernden Inhalten.[105]

Nach einer Mitteilung der Europäischen Kommission zur Bekämpfung von Desinformation im Internet haben Online-Plattformen wie Facebook, Google und Twitter und Unternehmen der Werbewirtschaft im September 2018 einen Verhaltenskodex für Online-Desinformationen vorgelegt. Dieser enthält u. a. Selbstverpflichtungen zur Unterbrechung der Werbeeinnahmen bestimmter Konten und Websites, die Desinformationen verbreiten, zur Transparenz politischer Werbung und themenbezogener Werbung und zum Umgang mit Fake-Accounts und Social Bots. Darüber hinaus will die Europäische Kommission journalistische Projekte unterstützen, die Fakten prüfen, über Desinformation aufklären und Instrumente für hochwertigen Journalismus entwickeln.[106] Facebook führte zum April 2019 neue Transparenzregeln für Werbeanzeigen mit politischen Inhalten ein.[107]

Auf nationaler Ebene greift zuallererst das Strafrecht, soweit in sozialen Netzwerken veröffentlichte Inhalte strafrechtliche Tatbestände wie etwa das Verbreiten von Kennzeichen verfassungsfeindlicher Organisationen (§ 86a StGB), Volksverhetzung (§ 130 StGB) oder Verleumdung (§ 187 StGB) erfüllen. In der Praxis sollten Ressourcen bereitgestellt werden, um weitere qualifizierte Stellen bei den Strafverfolgungsbehörden zu schaffen und den Beamten eine effektive Handhabung internetspezifischer Äußerungsstraftaten zu ermöglichen. Die Beauftragte fordert, die Strafverfolgungsbehörden in die Lage zu versetzen, schwere Fälle von Beleidigung und Verleumdung in sozialen Medien von Amts wegen zu verfolgen. Das bedeutet, Polizei und Staatsanwaltschaft ermitteln gegen Täter von sich aus, ohne dass eine Anzeige des Betroffenen vorliegen muss.

Neben strafrechtlichen Möglichkeiten müssen aus Sicht der Beauftragten aber insb. auch die Betreiber der digitalen Kommunikationsräume, in denen Inhalte verbreitet werden, ihrer Verantwortung gerecht werden und effektiver gegen Beleidigungen, Hassbotschaften und andere strafbare Inhalte vorgehen und strafrechtlich relevante Inhalte den Strafverfolgungsbehörden melden.

Mit dem „Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken“ (Netzwerkdurchsetzungsgesetz [NetzDG]) wurden seit dem 1. Oktober 2017 gesetzliche Standards für ein wirksames Beschwerdemanagement festgelegt, die gewährleisten sollen, dass soziale Netzwerke strafrechtlich relevante Inhalte i. d. R. innerhalb von sieben Tagen nach Eingang einer Beschwerde löschen. Wenn die Strafbarkeit offensichtlich ist, muss der Inhalt binnen 24 Stunden entfernt werden. Das NetzDG verpflichtet soziale Netzwerke ferner, für Zustellungen in Bußgeldverfahren und in zivilgerichtlichen Verfahren einen verantwortlichen Ansprechpartner sowie für Auskunftsersuchen einer inländischen Strafverfolgungsbehörde eine empfangsberechtigte Person in Deutschland zu benennen, um eine bessere Rechtsdurchsetzung auch in zivilen Verfahren zu ermöglichen. Im Rahmen der Evaluierung des NetzDG soll die bisherige Praxis untersucht und Schwachstellen identifiziert werden.

---

[104] Europäische Kommission – Pressemitteilung vom 4. Februar 2019. Online unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-805_de.htm [Stand: 30.09.2019].

[105] Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.11.2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste).

[106] Mitteilung der Kommission vom 26. April 2018: Bekämpfung von Desinformation im Internet: ein europäisches Konzept, COM(2018) 236 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52018DC0236 [Stand: 30.09.2019].

[107] https://www.politik-kommunikation.de/ressorts/artikel/facebooks-neues-regelwerk-fuer-politische-werbung-1158368522?fbclid=IwAR3l3hUX7YuslXj8r1--meI2CEg3rE3ltIfU17IlrsxMwsepur8M_FQquvU [Stand: 22.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zudem fordert die Beauftragte, auf nationaler und europäischer Ebene über marktwirtschaftliche Maßnahmen gegen Hassrede im Netz zu diskutieren. Es stellt sich beispielsweise die Frage, ob Anzeigenkunden auf Internetseiten finanziell mithaften sollten, wenn dort schwere Beleidigungen und Hetze verbreitet werden. Ein Gütesiegel für Webseiten, die konsequent gegen Hasskommentare und Beleidigungen vorgehen, kann sie bei ihrer Entscheidung unterstützen, Anzeigen zu schalten.

Um Desinformationen zu erkennen, nachzuweisen und zu bekämpfen, entwickelt das BMBF-geförderte Forschungsprojekt „PropStop“ ein Softwarewerkzeug, das automatisch Desinformation in Online-Medien erkennt und damit die journalistische Arbeit unterstützt.

Das interdisziplinäre Forschungsvorhaben „Dorian“ untersucht das Phänomen der Desinformation und hat Handlungsempfehlungen für Bürgerinnen und Bürger, Medien, Politik und Gesetzgeber erarbeitet, die aufzeigen, wie sie Desinformationen effektiv begegnen können.[108]

Das Forschungsprojekt „NOHATE – Bewältigung von Krisen öffentlicher Kommunikation im Themenfeld Flüchtlinge, Migration, Ausländer“ untersucht die Ursachen und Dynamiken von Hasskommunikation im Internet und entwickelt auf dieser Grundlage eine algorithmische Software, die den Betreibern der entsprechenden Angebote wissenschaftlich fundierte Empfehlungen für eine deeskalierende Moderation gibt. Gegenstand ist dabei das Thema „Flucht und Migration“, bei dem Hasskommunikation in großem Umfang auftritt. Neben der Beauftragten und den Neuen Deutschen Medienmachern e. V. kooperiert das Projekt mit einer Reihe weiterer Partnerinnen und Partner aus Politik und Medien.[109]

Auch die Medien selber müssen sich den oben beschriebenen Herausforderungen stellen. So haben v. a. die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eigene Initiativen gestartet, um falsche Nachrichten aufzudecken. Die ARD bietet hierzu beispielsweise das Portal faktenfinder an, der Bayerische Rundfunk den #faktenfuchs. Darüberhinaus hat die Deutsche Welle im Rahmen der DW Akademie technische Instrumente entwickelt, mit denen Desinformationen besser erkannt werden können; diese Verifizierungswerkzeuge können über die Plattform „Truly Media: Let´s verify together“ auch von Dritten genutzt werden. Im zivilgesellschaftlichen Bereich widmen sich beispielsweise Webseiten wie Mimikama oder Snopes diesem „Debunken“, also dem Entlarven gezielter Falschnachrichten. Die Website euvsdisinfo.eu der Kampagne „EU vs. Desinformation“ der East StratCom Task Force im Europäischen Auswärtigen Dienst engagiert sich gegen Russlands laufende Desinformationskampagnen.[110]

Den Online-Medien kommt eine Verantwortung für die Moderation der Kommentarspalten unter ihren Artikeln zu. Das Kommentieren von Online-Nachrichten ist eine verbreitete Form politischer Anschlusskommunikation. Doch nicht immer sind diese Kommentarspalten ein Raum, in dem Nutzerinnen und Nutzer politische Themen und Probleme sachlich, respektvoll und gleichberechtigt diskutieren können. Stattdessen enthalten sie respektlose Äußerungen, Beleidigungen und Pöbeleien, aber auch Hassrede. Studien zeigen, dass die Qualität von Online-Diskussionen durch eine diskursive und sachliche Moderation in einem respektvollen Ton verbessert werden kann.[111] Dies bedeutet allerdings einen Mehraufwand an Moderation in den Redaktionen und den Einsatz professionellen Community-Managements.

Mit Blick auf die Angriffe auf Journalistinnen und Journalisten müssen die Redaktionen kollegiale Unterstützung leisten und die Medienunternehmen ihre Beschäftigten schützen. Dies gilt auch für freie Journalistinnen und Journalisten, die im Auftrag der Medien arbeiten.

---

[108] https://dorian-projekt.sit.fraunhofer.de/ [Stand: 30.09.2019].

[109] https://www.polsoz.fu-berlin.de/kommwiss/v/bmbf-nohate/news/2017/projektstart.html [Stand: 30.09.2019].

[110] https://euvsdisinfo.eu/de/ [Stand: 30.09.2019].

[111] Ziegele, Marc / Jost, Pablo / Frieß, Dennis / Naab, Teresa: Aufräumen im Trollhaus. Zum Einfluss von Community-Managern und Aktionsgruppen in Kommentarspalten, Düsseldorf 2019.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Sinnvoll erscheint auch die Förderung von Diskussionsplattformen und -foren jenseits der auf Werbekontakt-Optimierung ausgelegten Social-Media-Plattformen, die die digitalen Möglichkeiten zur Beförderung des inhaltlichen, lösungsorientierten Meinungsaustauschs nutzen.

Neben gesetzlichen Regelungen und Forschung bedarf es aber auch mehr Zivilcourage im Netz und der Unterstützung aktiver Nutzerinnen und Nutzer, die sich gegen Hass und Manipulation zur Wehr setzen. Die Beauftragte unterstützt deshalb Projekte, die Medienschaffenden und anderen Multiplikatoren helfen, gegen Hassrede im Netz vorzugehen. Im Rahmen des Projekts „No Hate Speech Movement“ wurde so ein Online-Helpdesk eingerichtet, der Medienschaffende und Online-Redaktionen beim Umgang mit Hate Speech mit Best-Practice-Beispielen, mit Notfallstrategien für Shitstorms und Informationen zur Rechtslage versorgt.[112]

Im Bundesprogramm „Demokratie leben!“ wurde die Präventionsarbeit im Netz mit einem eigenen Modellprojektbereich gestärkt, um die präventiv-pädagogische Arbeit gegen Hassrede und Propaganda im Internet voranzutreiben und Kompetenzen in diesem Bereich zu bündeln. Im Programmbereich „Stärkung des Engagements im Netz – gegen Hass im Netz“ werden Projekte gefördert, die zur Stärkung der Demokratie und des zivilgesellschaftlichen Engagements im Netz beitragen sollen. Das „No Hate Speech Netzwerk“ z. B. sorgt mit digitaler Zivilcourage und Gegenrede für eine zivile Diskussionskultur im Netz.[113] Ebenfalls mit Förderung durch das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ unterstützt das International Centre for Policy Advocacy (ICPA) Organisationen, die sich für Diversity und Inklusion einsetzen und populistische Narrative in der Migrationsdebatte kontern wollen.[114] Gegenbewegungen gegen den Hass im Netz wie #ichbinhier oder die Initiatoren der #MeTwo-Debatte werden in ihrer Arbeit unterstützt.

Langfristig bedarf es mehr Aufklärung und Medienkompetenz bei den Nutzern, am besten schon in der Schule vermittelt. Die Bundesregierung fördert daher verschiedene Projekte zur Vermittlung von Medienkompetenz für Kinder und Jugendliche, darunter den Medienratgeber „SCHAU HIN! Was Dein Kind mit Medien macht“ oder die Initiative „Gutes Aufwachsen mit Medien“. Die Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) legt daher einen Schwerpunkt ihrer Arbeit auf das Thema Medienkompetenz sowohl im Hinblick auf Desinformationen als auch auf aggressive und aufstachelnde Inhalte. Vor dem Hintergrund der gestiegenen Bedeutung will die Bundesregierung ihre Maßnahmen zur Förderung von Medienkompetenz in dieser Legislaturperiode verstärken. Eine entsprechende Vereinbarung enthält der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode.[115]

Um die Perspektivenvielfalt und Qualität von Berichterstattung im Themenfeld „Migration und Integration“ zu fördern, wurden – auch mit Unterstützung der Beauftragten – in den letzten Jahren medienübergreifende Projekte entwickelt.

So arbeitet der Mediendienst Integration an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Medien und bereitet als journalistischer Informationsdienst empirische Sachverhalte und wissenschaftliche Erkenntnisse mediengerecht auf, u. a. durch die Vermittlung von Expertinnen und Experten für die Berichterstattung, von aktuellen Zahlen und Fakten zu Fragen der Einwanderungsgesellschaft, von Hintergrundberichten, Recherchen und Fakten-Checks, von wöchentlichen Terminhinweisen oder Expertengesprächen zu aktuellen Fragen.[116]

Seit 30 Jahren wird der CIVIS Medienpreis für Integration und kulturelle Vielfalt verliehen. Prämiert werden Programmleistungen im Radio, TV und Internet, die das friedliche Zusammenleben von Menschen unterschiedlichster nationaler, ethnischer, religiöser oder kultureller Herkunft fördern. Die Medienpreise schaffen Anreize für einen differenzierten

---

[112] https://www.neuemedienmacher.de/helpdesk/ [Stand: 30.09.2019].

[113] https://no-hate-speech.de/de/ [Stand: 30.09.2019].

[114] https://www.narrativechange.org/de [Stand: 30.09.2019].

[115] Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode, Zeile 7917 ff.

[116] https://mediendienst-integration.de/ [Stand: 30.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

und journalistisch hochwertigen Umgang mit dem Thema. Neben den jährlichen europäischen CIVIS Medienpreisen für Integration und kulturelle Vielfalt – in den Kategorien Radio, Film, Fernsehen, Young CIVIS und Online-Medien (Webangebote und Webvideos) – bietet die CIVIS Medienstiftung auch weiterführende Programmdiskussionen zum Bild der Einwanderungsgesellschaft in den Medien, in denen der Umgang mit dem Thema „Migration und Integration“ im Redaktionsalltag reflektiert wird.[117]

Schließlich hat die Beauftragte im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration ein eigenes Themenforum eingerichtet, welches konkrete Vorschläge, Maßnahmen und Projekte erarbeitet, die zur medialen Integration beitragen sollen. Der Abschlussbericht wird 2021 auf dem Integrationsgipfel der Bundeskanzlerin vorgestellt.

4 Rassismus, Extremismus und jede Form von Diskriminierung wirksam bekämpfen

- Kultur des Widerspruchs: Rassismus und jede Form gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit müssen auf allen Ebenen bekämpft werden.
- Um Opfer von Rassismus, Antisemitismus und anderen Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit besser zu beraten, zu begleiten und zu unterstützen müssen bundesweit Ombudsstellen finanziert werden.
- Die Beauftragte unterstützt die Verstetigung des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ und die Aufstockung der Mittel für Programme zur Bekämpfung von Rassismus.

4.1 Ausgangslage

„Rassismus ist die Überzeugung, dass ein Beweggrund wie Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationale oder ethnische Herkunft die Missachtung einer Person oder Personengruppe oder das Gefühl der Überlegenheit gegenüber einer Person oder Personengruppe rechtfertigt".[118] So lautet die Definition der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI).

Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland heißt es, dass niemand wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden darf.[119]

Deutschland hat, wie alle anderen EU-Mitgliedstaaten, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung der UN-Antirassismuskonvention (ICERD) angenommen und verpflichtet sich, alle Erscheinungsformen von Rassismus und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit zu bekämpfen.[120] Dennoch, wer eine dunkle Hautfarbe hat, ein Kopftuch oder eine Kippa trägt, als „nicht deutsch“ wahrgenommene Gesichtszüge hat oder mit deutlichem Akzent spricht, erlebt in Deutschland häufiger Diskriminierung.[121]

Im Berichtszeitraum haben rassistisch und antisemitisch motivierte Angriffe auf offener Straße in Berlin, wie z. B. der antisemitische Angriff auf einen Kippa tragenden Juden im April 2018 sowie der islamfeindliche Angriff auf kopftuchtragende Musliminnen im Februar 2019 oder die Schüsse auf einen aus Eritrea stammenden Mann in Wächtersbach im Juli 2019, für viel Diskussion über das Ausmaß von Rassismus in Deutschland gesorgt. Die

---

[117] https://www.civismedia.eu/ [Stand: 30.09.2019].

[118] https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/ [Stand: 29.03.2019].

[119] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 3 Abs. 3.

[120] Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 07.03.1966. In: Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1969.

[121] Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR-Forschungsbereich): „Wo kommen Sie eigentlich ursprünglich her?“ Diskriminierungserfahrungen und phänotypische Differenz in Deutschland, Berlin 2018.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ermordung des Kasseler Regierungspräsidenten Walter Lübcke am 02.06.2019 zeigte, wie zuvor auch schon die Morde durch den NSU, dass eine tödliche Gefahr von Rechtsextremisten in Deutschland ausgeht.

Gleichzeitig haben Aktionen in den sozialen Medien, wie z. B. #MeTwo und #vonhier, auf das Ausmaß von Alltagsrassismus aufmerksam gemacht und zu öffentlichkeitswirksamen Auseinandersetzungen geführt. Unter dem Hashtag #MeTwo berichten Tausende Menschen über Alltagsrassismus, ob im Klassenzimmer, im Supermarkt oder im Büro. Dabei wird auch häufig über Erfahrungen mit strukturellem oder institutionellem Rassismus durch Benachteiligungen wie beispielsweise im Bildungssystem, auf dem Arbeitsmarkt oder auf dem Wohnungsmarkt berichtet.

Unter dem Hashtag #vonhier erzählen Menschen mit Migrationshintergrund, wie sie immer wieder gefragt werden, wo sie wirklich herkommen, um dann schnell als „fremd“ etikettiert zu werden. Für ebenfalls große Resonanz sorgte der seit 2016 von vielen genutzte Hashtag #GermanDream. Dieser Hashtag wurde eingeführt, um ein positives Signal in der Integrationsdebatte zu setzen und auch positive Erfahrungen als Deutsche mit Migrationshintergrund zu teilen.

Die Beauftragte hat dies 2018 zum Anlass genommen, um die Initiatoren der #MeTwo-Debatte, Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft und Wirtschaft sowie der Beratungsstellen und Migrantenorganisationen an einen Tisch zu holen und in einem Fachgespräch über aktuelle Studien und Praxisberichte zu beraten.[122] Aus Sicht der Beauftragten ist eine Kultur des Widerspruchs erforderlich, wenn Menschen diskriminiert und abgewertet werden. Die Beauftragte setzt sich dafür ein, dass alle Menschen, unabhängig von ihrer Herkunft, die gleichen Chancen erhalten. Alle Verantwortlichen sind hier gefragt, eine klare Haltung zu zeigen und deutlich zu machen, dass rassistische Einstellungen in unserer Gesellschaft keinen Platz haben.

Auf die Entwicklungen im Berichtszeitraum in den jeweiligen Phänomenbereichen des Extremismus wird in den entsprechenden Unterkapiteln eingegangen. Die Bundesregierung betrachtet die Bekämpfung von Rassismus und jeder Form gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit sowie aller damit zusammenhängenden Formen von Diskriminierung als eine der grundlegendsten und vordringlichsten Aufgaben von Staat und Zivilgesellschaft. Im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode heißt es: „Unsere Geschichte mahnt uns, antidemokratischem, rassistischem und nationalistischem Gedankengut entschieden zu begegnen. Die Empfehlungen der NSU-Untersuchungsausschüsse bleiben für die präventive Arbeit gegen Rechtsextremismus handlungsleitend. […] Wir verurteilen Rassismus und Diskriminierung in jeder Form. […] Entsprechende Aktionspläne werden wir fortführen und weiterentwickeln.“[123]

Die Beauftragte setzt sich vielfältig gegen Rassismus ein, z. B. nutzt sie Gremien wie das Forum gegen Rassismus (FgR), den Beirat Bündnis für Demokratie und Toleranz (BfDT) sowie das „No Hate Speech Movement in Deutschland“, bei denen sie Mitglied ist. Darüber hinaus nutzt die Beauftragte weitere Formate wie z. B. die Interkulturelle Wochen gegen Rassismus, um ein sichtbares Zeichen gegen Rassismus zu setzen.

4.2 Rechtsextremismus

Der Rechtsextremismus tritt in Deutschland in verschiedenen Ausprägungen rassistischer Formen hervor, woraus sich unterschiedliche Zielsetzungen ab- bzw. herleiten. Im rechtsextremistischen Weltbild herrscht die Auffassung, die Zugehörigkeit zu einer Ethnie, Nation oder Rasse entscheide über den Wert eines Menschen.[124]

---

[122] Am 17.09.2018 hat die Beauftragte ein Fachgespräch „Alltagsrassismus bekämpfen – Vielfalt fördern!“ mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Wirtschaft, Beratungsstellen und Migrantenorganisationen, der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sowie dem Initiator der #MeTwo-Debatte, Ali Can, im Bundeskanzleramt geführt.

[123] Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode.

[124] https://www.verfassungsschutz.de/de/service/glossar/_IR#rechtsextremismus [Stand: 29.03.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Nach Angaben des Bundesamts für Verfassungsschutz (BfV) war im Jahr 2018 ein geringer Rückgang der Straf- und Gewalttaten zu verzeichnen. Die Zahl der rechtsextremistisch motivierten Straftaten ging auf insgesamt 19.409 (2017: 19.467) zurück. Die Zahl der Gewalttaten für sich genommen stieg jedoch auf 1.088 (2017: 1.054) an.[125] Die Gewaltbereitschaft in der rechtsextremistischen Szene ist nach Einschätzung des BfV nach wie vor hoch.

Die sog. Mitte-Studien der Universität Leipzig zu autoritären und rechtsextremen Einstellungen in Deutschland werden seit 2002 alle zwei Jahre durchgeführt. Mit dieser Reihe von Repräsentativerhebungen, die seit 2018 „Die Leipziger Autoritarismus-Studie“ heißt, steht daher eine Langzeitbeobachtung zur Verfügung, die rechtsextreme Einstellungen im Zeitverlauf abbildet.

Ein Ergebnis der im November 2018 veröffentlichten Studie ist, dass rechtsextreme und autoritäre Einstellungen in Deutschland große Zustimmung erfahren. Am deutlichsten wird dies in der Dimension „Ausländerfeindlichkeit“. Insgesamt stimmen 36 % der Befragten der Aussage zu, dass Ausländer nur hierherkommen, um den Sozialstaat auszunutzen (Ost: 47,1 %, West: 32,7 %). Über ein Viertel der Befragten würde Ausländerinnen und Ausländer wieder in ihre Heimat zurückschicken, wenn in Deutschland die Arbeitsplätze knapp werden (Ost: 32,4 %, West: 25 %). Rund 36 % der Befragten halten die Bundesrepublik durch Ausländer in einem gefährlichen Maß überfremdet (Ost: 44,6 %, West: 33,3 %). [126]

Die von den Mitte-Studien der Universität Leipzig zu unterscheidende „Mitte-Studie“ des Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld (IKG) untersucht seit 2006 im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), wie verbreitet rechtsextreme, rechtspopulistische und autoritäre Einstellungen in Deutschland sind. Nach der 2019 veröffentlichten aktuellen „Mitte-Studie“ vertreten im Osten 23 % der Befragten generell fremdenfeindliche Einstellungen, im Westen sind es 18 %. Abwertenden Äußerungen über Asylbewerber stimmen im Osten 63 % zu, im Westen 51 %. Negative Einstellungen gegenüber Muslimen sind im Osten bei 26 % und im Westen bei 19 % der Befragten anzutreffen. Insgesamt finden laut der Studie autoritäre Einstellungen unter ostdeutschen Befragten allgemein mehr Zustimmung – im Osten gilt dies für 67 %, im Westen für 61 %.

Die Ergebnisse der Studie haben für einen öffentlichen Diskurs gesorgt. Dabei werden v. a. einzelne Fragen kritisiert, weil diese vermeintlich nicht diejenigen Schlüsse zulassen, die die Studie aus ihnen zieht.[127] Die Wissenschaftler verweisen darauf, dass die kritisierten Statements das Ergebnis einer Reihe von Voruntersuchungen nach üblichen und bewährten Verfahren der Sozialforschung sind, die bestimmte Statements auf ihre Aussagekraft hin messen.

Obwohl die Forscherinnen und Forscher einen Anstieg der Vorbehalte gegenüber Asylsuchenden seit 2014 wahrnehmen, stellen sie keine Zunahme von Muslimfeindlichkeit, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus fest. Die Zustimmung zu rechtspopulistischen Meinungen sei auf der „Einstellungsebene […] weitgehend über die Jahre stabil“ geblieben.[128]

Zudem halten 86 % der befragten Bürgerinnen und Bürger es für unerlässlich, dass die Bundesrepublik demokratisch regiert wird. 65 % finden zudem, dass das „im Großen und Ganzen“ ganz gut funktioniert. Und 93 % sagen, dass Würde und Gleichheit in einer Demokratie an erster Stelle stehen sollten. Dem stehen aber menschenfeindliche Vorurteile, antidemokratische und antipluralistische Aussagen gegenüber.

---

[125] Verfassungsschutzbericht 2018, S. 24.

[126] Decker, Oliver / Brähler, Elmar (Hrsg.): Die Leipziger Autoritarismus-Studie 2018. Flucht ins Autoritäre: Rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft, Leipzig 2018.

[127] https://www.spiegel.de/politik/deutschland/mitte-studie-die-reaktionen-aeusserst-alarmierend-a-1264417.html [Stand: 29.03.2019].

[128] Zick, Andreas et al.: Verlorene Mitte – Feindselige Zustände, Bonn 2019.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Forscherinnen und Forscher erklären sich den Unterschied so: Die hohe Zustimmung zum Wert der Demokratie ergebe sich wohl daraus, dass diese Frage eher abstrakt sei. Wenn es aber um das persönliche Umfeld gehe, verändere sich die Haltung – und das wirke sich dann auf die Aussagen aus.

4.2.1 Datenlage

Um rassistischen und rechts motivierten Bestrebungen besser vorbeugen und Straftaten entschieden bekämpfen zu können, ist eine solide Datenbasis über Art und Umfang der Ereignisse notwendig. Auf polizeilicher Ebene erfolgt die Erfassung im Rahmen des Kriminalpolizeilichen Meldedienstes „Politisch Motivierte Kriminalität“ (PMK). Als politisch motivierte Kriminalität werden bezeichnet und erfasst:

„1. alle Straftaten, die einen oder mehrere Straftatbestände der sogenannten klassischen Staatsschutzdelikte erfüllen, selbst wenn im Einzelfall keine politische Motivation festgestellt werden kann. Dazu zählen zum Propagandadelikte (§§ 86, 86a StGB), oder aber auch die Bildung einer terroristischen Vereinigung (§ 129a StGB) und Hochverrat (§§ 81, 82 StGB).

2. Straftaten, die in der Allgemeinkriminalität begangen werden können (wie z.B. Tötungs- und Körperverletzungsdelikte, Brandstiftungen, Widerstandsdelikte, Sachbeschädigungen), bei denen jedoch unter Würdigung der gesamten Umstände der Tat und/oder der Einstellung des Täters Anhaltspunkte dafür gegeben sind, dass sie den demokratischen Willensbildungsprozess beeinflussen sollen, der Erreichung oder Verhinderung politischer Ziele dienen oder sich gegen die Realisierung politischer Entscheidungen richten, sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung bzw. eines ihrer Wesensmerkmale, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes richten oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung von Mitgliedern der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes zum Ziel haben, durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, sich gegen eine Person wegen ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft oder aufgrund ihres äußeren Erscheinungsbildes, ihrer Behinderung, ihrer sexuellen Orientierung oder ihres gesellschaftlichen Status richten (sog. Hasskriminalität).“[129]

Ausgehend von den Motiven zur Tatbegehung und den Tatumständen werden politisch motivierte Taten entsprechenden Themenfeldern und Unterthemen zugeordnet sowie die erkennbaren ideologischen Hintergründe und Ursachen der Tatbegehung in einem Phänomenbereich abgebildet.

„Politisch motivierte Kriminalität – rechts (PMK-rechts)“ lautet der Fachbegriff der Sicherheitsbehörden für Straf- und Gewalttaten mit rechts motiviertem Hintergrund. 2017 wurde im Phänomenbereich PMK-rechts erstmals seit 2014 ein Rückgang der Fallzahlen festgestellt. Zuvor erreichte die PMK-rechts 2016 mit der Zunahme der Flüchtlingszahlen einen Höhepunkt mit 23.555 rechts motivierten Straf- und Gewalttaten (2015: 22.960). Gegenüber dem Vorjahr war das ein Anstieg um 2,6 % und die höchste Fallzahl überhaupt seit 2001, dem ersten Jahr mit Daten, die nach den heute gültigen Kriterien erhoben wurden. Im Jahr 2017 sank die Zahl dann wieder um fast 13 % auf 20.520 von der Polizei registrierte Delikte. Im Jahr 2018 blieben die registrierten Straftaten im Phänomenbereich PMK-rechts mit 20.431 auf Vorjahresniveau.[130]

Dem Themenfeld Hasskriminalität werden politisch motivierte Straftaten zugeordnet, wenn die Umstände der Tat oder die Einstellung des Täters darauf schließen lassen, dass sie sich gegen eine Person aufgrund ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft, sexuellen

[129] Vgl. Definition Politisch Motivierte Kriminalität in: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/sicherheit/pmk/pmk.html#f9828060 [Stand: 29.03.2019].

[130] Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Politisch Motivierte Kriminalität im Jahr 2018. Bundesweite Fallzahlen, Berlin 2019.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Orientierung, Behinderung, ihres äußeren Erscheinungsbilds oder ihres gesellschaftlichen Status richtet. Auch wenn die Tat nicht unmittelbar gegen eine Person, sondern im o. g. Zusammenhang gegen eine Institution oder Sache verübt wird, erfolgt ihre Zuordnung zum Themenfeld Hasskriminalität. Darunter fallen Delikte, die u. a. als „fremdenfeindlich", „antisemitisch", „rassistisch" eingestuft oder dem Bereich „Religion" zugeordnet werden.[131]

Auf der Innenministerkonferenz des Jahres 2016 wurden Anpassungen am Kriminalpolizeilichen Meldedienst beschlossen, da die Entwicklung der Fallzahlen islamfeindlicher oder Sinti-und-Roma-feindlicher Straftaten bislang nicht hatte dargestellt werden können, da nach diesen Kriterien nicht explizit differenziert worden war. Die Überarbeitung des Definitionssystems PMK war u. a. eine der Empfehlungen des ersten NSU-Untersuchungsausschusses.[132]

Seit dem 01.01.2017 werden daher bei der Erfassung der Straftaten im Bereich Hasskriminalität als Unterthemen neben „Fremdenfeindlichkeit", „Rassismus" und „Antisemitismus" nun auch „Antiziganistisch", „Christenfeindlich", „Islamfeindlich" und „Sonstige ethnische Zugehörigkeit" erfasst. Im Bereich „Politisch motivierte Kriminalität Ausländer" wird nun auch nach „PMK durch ausländische Ideologie" und „PMK durch religiöse Ideologien" differenziert. Das Themenfeld Hasskriminalität besteht somit inzwischen aus elf Unterthemen.

[131] Vgl. Definition „Hasskriminalität" in Politisch Motivierte Kriminalität: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/sicherheit/pmk/pmk.html#f9828060 [Stand: 29.03.2019].

[132] Vgl. Kap. I.4.2.3 und I.4.2.4.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 15: Straf- und Gewaltdaten im Bereich Hasskriminalität 2017 und 2018

	PMK -rechts-		PMK -links-		PMK -ausländ. Ideologien		PMK -religiöse Ideologien		PMK nicht zuzuordnen		PMK Gesamt	
Themenfelder	**2018**	**2017**	**2018**	**2017**	**2018**	**2017**	**2018**	**2017**	**2018**	**2017**	**2018**	**2017**
Hasskriminalität gesamt	7.153	7.170	77	44	232	132	184	221	467	346	8.113	7.913
davon Gewalttaten	*871*	*821*	*12*	*11*	*61*	*27*	*32*	*48*	*102*	*78*	*1.078*	*985*
fremdenfeindliche Straftat	7.064	6.166	40	10	213	81	163	93	221	84	7.701	6.434
davon Gewalttaten	*860*	*794*	*3*	*0*	*51*	*14*	*31*	*19*	*26*	*11*	*971*	*838*
antisemitische Straftaten	1.603	1.412	14	1	102	41	52	30	28	20	1.799	1.504
davon Gewalttaten	*49*	*29*	*3*	*0*	*10*	*5*	*4*	*1*	*3*	*2*	*69*	*37*
rassistische Straftaten	1.664	1.277	1	1	26	14	4	4	30	4	1.725	1.300
davon Gewalttaten	*246*	*158*	*0*	*0*	*8*	*1*	*0*	*1*	*5*	*0*	*259*	*160*
gegen sonstige Religionen gerichtete Straftaten	9	27	0	1	1	3	22	27	2	5	34	63
davon Gewalttaten	*1*	*2*	*0*	*0*	*0*	*2*	*8*	*9*	*0*	*1*	*9*	*14*
christenfeindliche Straftaten	33	20	7	5	5	3	47	84	20	17	121	129
davon Gewalttaten	*3*	*0*	*0*	*1*	*1*	*0*	*10*	*30*	*0*	*3*	*11*	*34*
islamfeindliche Straftaten	840	994	4	3	9	1	16	18	41	59	910	1.075
davon Gewalttaten	*65*	*52*	*0*	*0*	*1*	*0*	*5*	*2*	*3*	*2*	*74*	*56*
antiziganistische Straftaten	58	39	0	0	0	2	0	0	5	0	63	41
davon Gewalttaten	*7*	*1*	*0*	*0*	*0*	*1*	*0*	*0*	*0*	*0*	*7*	*2*
gegen sonstige ethnische Zugehörigkeit gerichtete Straftaten	35	12	0	1	13	8	4	6	4	4	56	31
davon Gewalttaten	*7*	*2*	*0*	*0*	*5*	*2*	*0*	*4*	*2*	*0*	*14*	*8*

Quelle: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: PMK 2018

Im Jahr 2018 haben die Straftaten im Themenfeld Hasskriminalität mit 8.113 Delikten gegenüber dem Vorjahr zugenommen (2017: 7.913). Maßgebend für die hohen Fallzahlen waren, wie auch im Vorjahr, insb. fremdenfeindliche Straftaten mit 7.701 Delikten. Dies ist eine Zunahme von 19,7 % gegenüber dem Vorjahr (2017: 6.434). Antisemitische Straftaten sind mit 1.799 Delikten um 19,6 % gestiegen (2017: 1.504). Der überwiegende Teil dieser Straftaten wird mit 89,1 % dem Phänomenbereich PMK-rechts zugeordnet (2017: 94 %).[133]

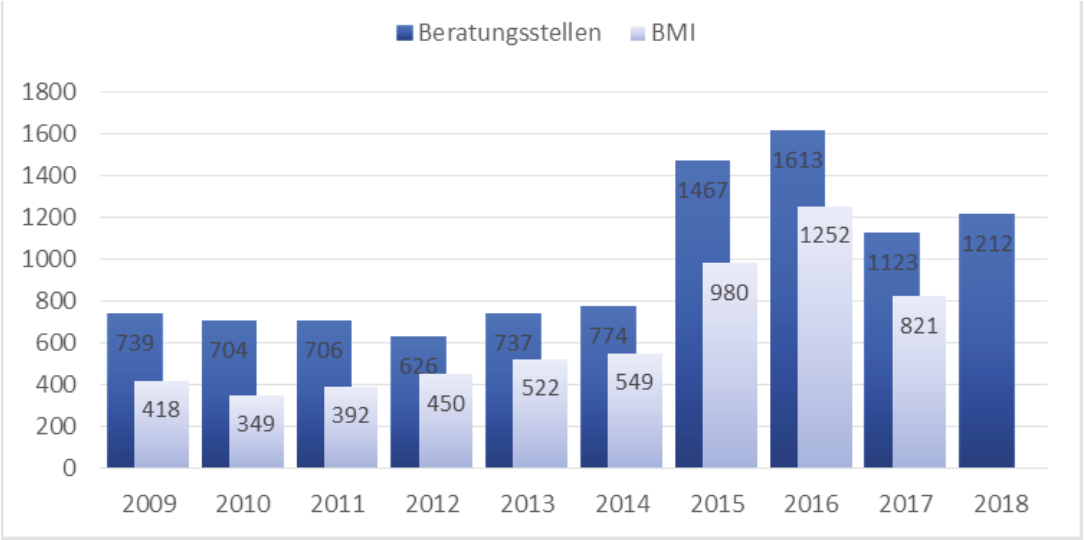
Wie bereits beschrieben, werden einige der o. g. Kriterien erst seit 2017 erfasst, sodass der Vergleich der Fallzahlen 2017, auf die in den folgenden Unterkapiteln zu den jeweiligen Phänomenbereichen eingegangen wird, mit den Vorjahren nur eingeschränkt möglich ist. Mit der Veröffentlichung der im Jahr 2018 registrierten Straftaten ist erstmals ein direkter Vergleich innerhalb der Phänomenbereiche für die Jahre 2017 und 2018 möglich.

Die Veröffentlichung offizieller statistischer Angaben zur politisch motivierten Kriminalität und Hasskriminalität entfacht häufig eine Diskussion, da diese nur das Hellfeld der angezeigten und entsprechend eingeordneten Taten wiedergeben können. Viele Nichtregierungsorganisationen kommen häufig zu abweichenden Ergebnissen bei der Erfassung und entsprechenden Zuordnung der Straftaten als die Behörden, was zu Verzerrungen in der öffentlichen Wahrnehmung führen kann.

[133] Ebd.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 13: Rechte Gewalt in Deutschland[134]



Quelle: VBRG e. V.

Im April 2019 stellte der Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt e. V. die Jahresstatistik 2018 vor. 2018 wurden 1.212 rechte, rassistische und antisemitische Angriffe von den im VBRG zusammengeschlossenen Beratungsstellen in Ostdeutschland und Berlin registriert.

Im Vergleich zum Vorjahr stieg die Anzahl der von den Opferberatungsstellen in Ostdeutschland und Berlin 2018 registrierten rechten Gewalttaten insgesamt um rd. 8 %. Die o. g. Grafik macht die Diskrepanz zwischen den PMK-rechts-Zahlen der Strafverfolgungsbehörden und den Zahlen der ostdeutschen Opferberatungsstellen deutlich. 2017 hatte das Bundeskriminalamt beispielsweise für das gesamte Bundesgebiet lediglich 821 PMK-rechts-Hassgewalttaten festgestellt, während die Opferberatungsstellen allein in Ostdeutschland und Berlin im gleichen Jahr 1.123 rechte Angriffe dokumentiert hatten.[135] Die Opferberatungsstellen geben somit für einen Bereich des Bundesgebiets, in dem nur 17 % der Bürger wohnen, Zahlen an, die deutlich über den Zahlen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) für das gesamte Bundesgebiet liegen.

Die Gründe für die Diskrepanz der statistischen Erfassungen sind vielfältig: Grundsätzlich muss bei einem Vergleich verschiedener Statistiken auf die verwendeten Definitionen geachtet werden. Die Polizei erfasst nur Taten, die auch tatsächlich Gesetzesverstöße sind. Unabhängige Stellen hingegen registrieren auch Vorfälle, die unterhalb der Schwelle der Strafbarkeit liegen. Das Anzeigeverhalten von Opfern hat ebenfalls einen Einfluss auf die Statistik. Von rechter Gewalt Betroffene suchen oft eher unabhängige Beratungsstellen auf als die Polizei.

Um etwaige Dunkelfelder bei der statistischen Erfassung politisch motivierter Straftaten zu minimieren und die Taten möglichst vollumfänglich zu erfassen, muss darauf hingearbeitet werden, dass Opfer zur Strafanzeige motiviert werden und die statistische Erfassung kontinuierlich auf notwendige Anpassungen und etwaige Optimierungsmöglichkeiten geprüft wird. Neben der effektiven Verfolgung der Taten ist die angemessene Behandlung der Opfer auch eine zentrale Voraussetzung für die Stärkung des Vertrauens dieser Personen in die Strafverfolgungsbehörden, das nicht zuletzt durch

[134] In der Tabelle werden die Zahlen der ostdeutschen Opferberatungsstellen zu rechten Gewalttaten in Ostdeutschland und Berlin mit den Zahlen des BMI zu rechten Gewaltdelikten im gesamten Bundesgebiet (PMK-rechts) verglichen.

[135] Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt e. V. (VBRG e. V.): Jahresbilanz 2018 der Opferberatungsstellen, Berlin 2019.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

die Mängel in der Aufklärung der terroristischen Mordserie des NSU bei Menschen mit Migrationshintergrund beeinträchtigt wurde.[136]

Mangelndes Vertrauen der Opfer in die Behörden kann dazu führen, dass Taten nicht angezeigt werden und damit unsichtbar und straflos bleiben, wodurch ein gesellschaftliches Klima der Angst und des Wegsehens entstehen und verstärkt werden kann. In den letzten Jahren sind einige Maßnahmen ergriffen worden, um die Aufdeckung, Ermittlung und Ahndung rassistischer (Gewalt-)Taten stärker in den Fokus der Ermittlungsbehörden und Gerichte zu rücken. Mit dem am 01.08.2015 in Kraft getretenen „Gesetz zur Umsetzung der Empfehlungen des ersten NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages“ vom 12.06.2015 wurden „rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende“ Beweggründe und Ziele ausdrücklich in den Katalog der Strafzumessungsgründe des § 46 Abs. 2 Satz 2 Strafgesetzbuch (StGB) aufgenommen.[137] Damit wurden wichtige Änderungen in den Rechtsgrundlagen für die Arbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft durchgeführt, um die Effektivität bei der Strafverfolgung rassistisch motivierter Straftaten zu steigern.[138]

Vorurteile, menschenfeindliche Haltungen und darauf basierende Straftaten beschäftigen nicht nur die Sicherheitsbehörden, sondern auch zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich für die von Vorurteilen betroffenen Gruppen, für Toleranz und gegen Diskriminierung, Ausgrenzung und Gewalt engagieren. Das vom BMI in Auftrag gegebene Projekt der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) „Best practices der Zusammenarbeit von Sicherheitsbehörden und Zivilgesellschaft im Hinblick auf die Verhinderung von vorurteilsgeleiteten Straftaten“ geht vor diesem Hintergrund der Frage nach, in welcher Weise Polizei und zivilgesellschaftliche Organisationen im Umgang mit dem Problemfeld der vorurteilsgeleiteten Kriminalität miteinander in Kontakt treten, wie sie dabei kooperieren und welche Perspektiven erkennbar sind, um die Bekämpfung von Vorurteilen und vorurteilsgeleiteten Straftaten zu optimieren. Neben der Identifikation vorbildlicher Ansätze sollen Handlungsempfehlungen erarbeitet werden. Die Studie dient insb. der Stärkung der Zusammenarbeit von Polizei und zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Erfassung und Bekämpfung von Hasskriminalität und der Optimierung der polizeilichen Prävention durch Intensivierung der Kooperation mit der Zivilgesellschaft. Ergebnisse sollen im Herbst 2019 vorgestellt werden.

Die Beauftragte unterstützt im Rahmen einer Kofinanzierung den vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) über das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ geförderten Bundesverband Mobile Beratung e. V.. Diese Mobilen Beratungsstellen leisten mit ihrer präventiven Bildungsarbeit vor Ort einen wichtigen Beitrag indem sie über Antisemitismus, Homophobie und andere menschenverachtende Einstellungen aufklären, um diesen entgegenzuwirken. Die Mobile Beratung ist ein niedrigschwelliges Angebot und erreicht Menschen in Städten und in ländlichen Räumen. Im Herbst 2018 fand die Tagung „Was blüht im Dorf?“ statt, auf der die verschiedenen Akteure der mobilen Beratung sich mit der Demokratieentwicklung auf dem Land beschäftigten. Die Besonderheit der Arbeit der Mobilen Beratung ist, dass sie die zivilgesellschaftlichen Kräfte vor Ort, wie etwa Jugendverbände, Bürgervereine und auch politisch Engagierte oder Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung, bei ihrer Arbeit unterstützt. Dabei fokussiert sie diejenigen, die sich bereits aktiv für Demokratie einsetzen, und stärkt sie in ihrem Engagement.

Darüber hinaus fördert die Beauftragte im Rahmen einer Kofinanzierung über das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ den Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt e. V. Dieser Verband unterhält spezialisierte Opferberatungsstellen, die Betroffene rassistischer Gewalt beraten und unterstützen, u. a. in psychosozialen Erstberatungen nach Angriffen und bei der Erstattung von Anzeigen sowie bei Zeugenaussagen bei Polizei und

---

[136] Vgl. Kap. I.4.2.3

[137] Gesetz zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages vom 12.06.2015. In: Bundesgesetzblatt, Teil I Nr. 23, Bonn 2015.

[138] Vgl. 11. Bericht der Beauftragten, Kap. II.12.2.1.2.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Staatsanwaltschaften. Die Beauftragte hat für 2019 die Fördermittel sowohl für die Mobilen Beratungsstellen als auch die spezialisierten Opferberatungsstellen aufgrund des gestiegenen Bedarfs an Beratungsangeboten erhöht.

Zudem hat die Beauftragte ein Modellprojekt des Bundesverbands Netzwerke von Migrantenorganisationen e. V. (NeMo e. V.) unterstützt. Ziel des Projekts „Handlungsstrategien gegen Rassismus und Diskriminierung für Migrantenorganisationen“ war, die Sprach- und Handlungsfähigkeit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Migrantenorganisationen zu stärken und Strategien im Umgang mit diesen Themen zu entwickeln.

4.2.2 Angriffe auf Geflüchtete und Flüchtlingsunterkünfte

Die Zahl der Straftaten gegen Geflüchtete und Asylunterkünfte war im Berichtszeitraum weiterhin sehr hoch, ist aber kontinuierlich gesunken. Gab es 2016 noch 3.042 Straftaten gegen Geflüchtete, sank die Zahl 2017 auf 2.118 und im Jahr 2018 auf 1.770, davon 371 Gewaltdelikte.[139]

2016 wurden zudem 995 Straftaten gegen Asylunterkünfte verübt, 2017 war bereits ein deutlicher Rückgang auf 315 Straftaten zu verzeichnen. 2018 sank die Zahl auf 173.[140] Der Rückgang der Straftaten gegen Asylunterkünfte ist eventuell darauf zurückzuführen, dass es in vielen Kommunen gelungen ist, Geflüchtete dezentral unterzubringen, und die Zahl der Gemeinschaftsunterkünfte gesunken ist. Einzelwohnungen sind in der Kommune weniger sichtbar als große Unterkünfte.

Die Angriffe auf Geflüchtete haben mit dem Anstieg der Flüchtlingszahlen in Deutschland deutlich zugenommen. Die Studie „Refugees Welcome? Understanding the Regional Heterogeneity of Anti-Foreigner Hate Crimes in Germany“[141] zeigt, dass hierfür nicht allein die hohen Zuzugszahlen ursächlich sind. Einige Regionen haben einen deutlich höheren Anstieg zu verzeichnen als Regionen mit vergleichbaren Zuzugszahlen. Entscheidend scheinen eher regionale Unterschiede in Bezug auf die Bevölkerungsstruktur und die Akzeptanz ethnischer Heterogenität zu sein.

Landkreise, die viele Geflüchtete aufgenommen haben und zuvor nur einen geringen Anteil an ausländischer Bevölkerung vorwiesen, verzeichneten einen stärkeren Anstieg an Hasskriminalität als Regionen, die schon zuvor von ethnischer Heterogenität geprägt waren.[142] Gleiches galt für Regionen, die schon in den 1990er Jahren Hasskriminalität zu verzeichnen hatten, auch hier kam es zu mehr Kriminalität gegen Geflüchtete.[143]

Die hohe Zahl der Angriffe auf Geflüchtete und deren Unterkünfte im Berichtszeitraum hat bei vielen Geflüchteten zu Verunsicherung und Bedrohungsgefühlen geführt. Insbesondere bei traumatisierten Geflüchteten und besonders vulnerablen Gruppen erschweren die Auswirkungen von Anfeindungen und Bedrohungen die Integration deutlich, da sie einer psychosozialen Stabilisierung entgegenwirken, die die Grundlage für eine Neuorientierung im Aufnahmeland ist. Aber auch für bereits länger im Land lebende Menschen mit Migrationshintergrund können desintegrative Auswirkungen rassistisch motivierter Gewalt beobachtet werden. So haben die rassistisch motivierten Anschläge Anfang der 1990er Jahre in Deutschland zu einer erhöhten Rückkehrabsicht bei Menschen mit türkischem Migrationshintergrund und einer verringerten Bereitschaft, in die Integration in Deutschland zu investieren, geführt.[144] Die Bekämpfung der Kriminalität

---

[139] Siehe Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Politisch Motivierte Kriminalität im Jahr 2017. Bundesweite Fallzahlen, Berlin 2018.

[140] Ebd.

[141] Entorf, Horst / Lange, Martin: Refugees Welcome? Understanding the Regional Heterogeneity of Anti-Foreigner Hate Crimes in Germany. ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim 2019.

[142] Ebd., S. 25.

[143] Ebd., S. 27.

[144] Steinhardt, Max Friedrich: The Impact of Xenophobic Violence on the Integration of Immigrants. Institute of Labor Economics, IZA DP No. 11781, Hamburg 2018.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

gegen Geflüchtete ist daher nicht nur aus rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Gründen, sondern auch aus integrationspolitischen Gründen dringend geboten.

4.2.3 Fortsetzung der Aufarbeitung der Mord- und Gewalttaten der rechtsextremen Terrororganisation Nationalsozialistischer Untergrund (NSU)

Der Nationalsozialistische Untergrund (NSU) war eine neonazistische terroristische Vereinigung in Deutschland, der zehn Morde, zwei Sprengstoffanschläge und mehr als ein Dutzend brutaler Überfälle im Zeitraum 1998 bis zur Aufdeckung der Vereinigung im Jahr 2011 zur Last gelegt werden.

Am 26.01.2012 hat der Deutsche Bundestag in der 17. Wahlperiode den NSU-Untersuchungsausschuss eingesetzt, der am 22.08.2013 seinen Abschlussbericht veröffentlicht hat.[145] Der Abschlussbericht formulierte gemeinsame, von allen Fraktionen getragene Empfehlungen für Reformen in den Bereichen Polizei, Justiz und Verfassungsschutz sowie zur Stärkung der zivilgesellschaftlichen Zusammenarbeit und Unterstützung der Demokratieförderung. An der Umsetzung dieser Empfehlungen wurde im Bund und in den Ländern seither gearbeitet.[146]

Am 14.10.2015 beantragten alle Fraktionen des 18. Deutschen Bundestags die Einsetzung eines zweiten NSU-Untersuchungsausschusses, um aufbauend auf den Ergebnissen des ersten Untersuchungsausschusses der 17. Wahlperiode offene Fragen zur Terrorgruppe und hinsichtlich der Arbeit der Behörden zu klären. Der mehr als 1.800 Seiten umfassende Abschlussbericht wurde am 27.06.2017 dem damaligen Bundestagspräsidenten übergeben.[147]

Der Ausschuss der 18. Wahlperiode spricht sich nachdrücklich für eine Verstetigung der bislang befristeten Förderungen zivilgesellschaftlicher Projekte und Initiativen gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus aus.[148] Auch die mobilen Beratungsteams und spezialisierten Opferberatungsstellen für Betroffene von Gewalttaten aus dem Bereich PMK-rechts bedürfen für ihre Arbeit einer tragfähigen finanziellen Grundlage, die zugleich Planungssicherheit bietet. Auch insoweit bekräftigt der Ausschuss die Forderung nach tragfähiger langfristiger und dauerhafter Finanzierung, wie sie bereits der Untersuchungsausschuss der 17. Wahlperiode erhoben hatte.

Die Auseinandersetzung mit und die Überwindung von Rechtsextremismus, Rassismus, Antisemitismus, Muslimfeindlichkeit und jeder Form gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit muss eine der vordringlichsten Aufgaben von Bund, Ländern und Kommunen sowie der Zivilgesellschaft gleichermaßen sein.

Die Beauftragte spricht sich dafür aus, dass die Umsetzung aller Handlungsempfehlungen aus dem ersten und dem zweiten NSU-Untersuchungsausschuss als Daueraufgabe zu verstehen ist, gerade im Hinblick auf die interkulturelle Öffnung der Ermittlungs- und Sicherheitsbehörden und die Forderung der verstetigten Unterstützung zivilgesellschaftlicher Projekte und Initiativen und der mobilen Beratungsteams gegen Rechtsextremismus.

4.2.4 NSU-Untersuchungsausschüsse auf Länderebene

Auch zahlreiche Landtage haben Untersuchungsausschüsse eingerichtet, um insb. die Tätigkeit ihrer Sicherheitsbehörden und Vorkommnisse um die Terrorgruppe NSU in ihren Bundesländern aufzuklären. Folgende Bundesländer haben ihre Arbeiten abgeschlossen: Im Berichtszeitraum hat der NSU-Untersuchungsausschuss Hessen 2018 seinen Abschlussbericht vorgelegt. Der zweite NSU-Untersuchungsausschuss in Baden-Württemberg mit dem Titel „Das Unterstützerumfeld des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) in Baden-Württemberg und Fortsetzung der Aufarbeitung des

---

[145] Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes. BT-Drs. 17/14600 vom 22.08.2013.

[146] Vgl. 11. Bericht der Beauftragten, Kap. II.12.2.1.2.

[147] Beschlussempfehlung und Bericht des 3. Untersuchungsausschusses gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes. BT-Drs. 18/12950 vom 23.06.2017

[148] Ebd.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Terroranschlags auf die Polizeibeamten M. K. und M. A.“ hat im Juli 2016 seine Arbeit aufgenommen, nachdem nicht alle Fragen im ersten Untersuchungsausschuss hatten vollständig behandelt werden können oder weil aufgrund neuer Erkenntnisse oder Beweismaterialien weitere Aufklärung erforderlich schien. Untersucht werden sollte, welche Verbindungen zwischen Mitgliedern der Terrorgruppe NSU und ihrer Unterstützer zu Personen, Organisationen und Einrichtungen des rechtsextremen/rechtsradikalen Spektrums in Baden-Württemberg bestanden hatten. Der Untersuchungsausschuss hat am 20.12.2018 seinen Bericht im Plenum eingebracht. Seine Arbeit ist damit abgeschlossen. Kernforderungen sind die Stärkung der Rechtsextremismus-Forschung und mehr Aufklärung von Kindern und Jugendlichen in der Schule über extremistische Ideologien.

Die Arbeiten der NSU-Untersuchungsausschüsse folgender Bundesländer sind noch nicht abgeschlossen: Die Länder Thüringen und Sachsen haben jeweils einen zweiten NSU-Untersuchungsausschuss eingerichtet. Am 29.04.2016 beschloss der Landtag Brandenburg erstmalig die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zur „Organisierten rechtsextremen Gewalt und Behördenhandeln“. In diesem Gremium werden Versäumnisse des brandenburgischen Verfassungsschutzes aufgearbeitet. Alle o. g. drei Untersuchungsausschüsse tagen noch bis Mitte 2019. Der Untersuchungsausschuss in Mecklenburg-Vorpommern ist auf zwei Jahre bis Anfang 2021 angesetzt.

4.2.5 Aktuelle Entwicklungen („NSU 2.0“)

Im August 2018 war eine mutmaßlich rechtsextreme Gruppe in der Frankfurter Polizei aufgedeckt worden, die unter dem Kürzel „NSU 2.0“ Drohschreiben an eine Frankfurter Fachanwältin für Strafrecht geschickt hatte, die im NSU-Prozess die Familie eines Mordopfers vertreten hatte. Nachdem bekannt geworden war, dass die Täter Daten über ihre Familie aus einem internen Polizeicomputer besorgt hatten, wurde eine Gruppe Frankfurter Polizisten im Zuge der Ermittlungen suspendiert.

Später folgten weitere mit „Nationalsozialistische Offensive“ oder „Wehrmacht“ unterzeichnete Drohschreiben an Politikerinnen und Politiker, Anwältinnen und Anwälte, Journalistinnen und Journalisten, den Zentralrat der Juden, aber auch öffentliche Personen, die sich zu den rechtsextremen Ausschreitungen in Chemnitz kritisch geäußert hatten. Im August und September 2018 war es in Chemnitz zu rechtsextremen Ausschreitungen und Angriffen auf Menschen mit Migrationshintergrund, Pressevertreter, Polizisten und ein jüdisches Restaurant gekommen, nachdem bei einem Stadtfest ein Mann tödlich und zwei weitere schwer verletzt worden waren.

Im Zuge der Ermittlungen gegen die Gruppe wurden Forderungen nach der Einrichtung unabhängiger Meldestellen für polizeiliches Fehlverhalten lauter, die auch schon im Abschlussbericht des ersten NSU-Untersuchungsausschusses in den Sondervoten der drei Bundestagsfraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE aufgenommen worden waren.[149] Da diese Forderung nicht von allen Mitgliedern des NSU-Untersuchungsausschusses und von allen Fraktionen gleichermaßen getragen wurde, ist sie nicht als eine der 47 Empfehlungen dokumentiert.[150] Vertreter zivilgesellschaftlicher Akteure kritisierten, dass die Forderung nach einer unabhängigen Meldestelle für polizeiliches Fehlverhalten nicht als Kernforderung aufgenommen wurde: So veröffentlichte z. B. die Türkische Gemeinde in Deutschland e. V. (TGD) im August 2013 einen Bericht mit eigenen Schlussfolgerungen zum Abschlussbericht des NSU-Untersuchungsausschusses.[151] Darin wird eine bundesweite Ombudsstelle für die Opfer rassistischer Gewalt als eine Art unabhängige Beobachtungsstelle gegen Rassismus gefordert.[152] Das Deutsche Institut für Menschenrechte stellte auf Grundlage seiner

[149] Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses. BT-Drs. 17/14600, S. 871 ff. (SPD), S. 983 ff. (DIE LINKE), S. 1031 ff. (Bündnis 90/Die Grünen).

[150] Vgl. ebd., S. 861 ff.

[151] Funke, Hajo: Bericht der Türkischen Gemeinde in Deutschland zum NSU und die daraus folgenden Konsequenzen, Berlin 2013.

[152] Ebd.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Analyse über unabhängige Meldestellen in europäischen Ländern ein Konzept für Deutschland vor.[153]

Die Beauftragte fordert die Verstetigung der Finanzierung von Ombudsstellen für Opfer von Rassismus und Antisemitismus. Solche Meldestellen können den Fokus auf die Erfahrungen der Betroffenen lenken. Sie tragen dazu bei, die Erfahrungen von Betroffenen noch systematischer zu dokumentieren und sichtbarer zu machen. Das zivilgesellschaftliche Meldeangebot ist vor dem Hintergrund der hohen Dunkelziffer nicht angezeigter Vorfälle eine wichtige Ergänzung zur polizeilichen Erfassung von Straftaten. Zusätzlich regt die Beauftragte an, bei der Polizei in Bund und Ländern unabhängige interne Vertrauenspersonen – vergleichbar dem Wehrbeauftragten – zu berufen.

4.3 Antisemitismus

„Antisemitismus ist eine bestimmte Wahrnehmung von Juden, die sich als Hass gegenüber Juden ausdrücken kann. Der Antisemitismus richtet sich in Wort oder Tat gegen jüdische oder nicht jüdische Einzelpersonen und/oder deren Eigentum sowie gegen jüdische Gemeindeinstitutionen oder religiöse Einrichtungen.“ So lautet die Arbeitsdefinition von Antisemitismus, die die International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) im Mai 2016 beschlossen hatte und 2017 auch von der Bundesregierung angenommen wurde.

Nach den Daten des BMI zur Hasskriminalität waren von 1.504 antisemitischen Straftaten im Jahr 2017 annähernd 95 % rechts motiviert. Die Zahl antisemitischer Straftaten im Jahr 2018 war mit 1.799 um 19,6 % gegenüber dem Vorjahr angestiegen (2017: 1.504). Wie schon 2017 wird auch 2018 der überwiegende Teil dieser Straftaten mit 89,1 % dem Phänomenbereich PMK-rechts zugeordnet.[154]

Bei der Unterkategorie „PMK – Ausländer“ wird erstmalig seit 2017 zwischen „ausländischer Ideologie“ und „religiöser Ideologie“ unterschieden: Während bei Straf- und Gewalttaten unter „ausländischer Ideologie“ antisemitische Delikte mit 102 erfasst werden, die nicht religiös motiviert sind, handelt es sich bei der Erfassung von Straftaten unter „religiöser Ideologie“ mit 52 um Delikte, dieaus religiöser Ideologie begangen werden.

Tabelle 16: Entwicklung der Fallzahlen zu Antisemitismus

Antisemitisch	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PMK – links –	1	5	4	1	6	3	0	7	5	2	1	14
3PMK – rechts -	1.561	1.496	1.520	1.192	1.188	1.314	1.218	1.342	1.246	1.381	1.412	1.603
PMK – Ausländer -	59	41	101	53	24	38	31	176	78	48	-	-
-ausländische Ideologien-											41	102
-religiöse Ideologien-											30	52
PMK – nicht zuzuordnen-	36	17	65	22	21	19	26	71	37	37	20	28
PMK Gesamt	1.657	1.559	1.690	1.268	1.239	1.374	1.275	1.596	1.366	1.468	1.504	1.799

Quelle: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: PMK 2018

Der vom Deutschen Bundestag eingesetzte Unabhängige Expertenkreis Antisemitismus urteilt über die Probleme bei der polizeilichen Erfassung antisemitischer Straftaten, dass die Zahlen der PMK-Statistik nicht als Abbild der Realität missverstanden werden sollen.[155] Dies hat verschiedene Gründe. Der wichtigste ist, dass die Polizei nur über

[153] Töpfer, Eric / Peter, Tobias: Unabhängige Polizeibeschwerdestellen. Was kann Deutschland von anderen europäischen Staaten lernen? Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Berlin 2017.

[154] Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Politisch Motivierte Kriminalität im Jahr 2018. Bundesweite Fallzahlen, Berlin 2019.

[155] Bericht des Unabhängigen Expertenkreises Antisemitismus. BT-Drs. 18/11970 vom 07.04.2017.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Taten berichten kann, die ihr bekannt werden. Es wird aber nicht jede antisemitische Beleidigung oder andere Straftat angezeigt oder von der Polizei selbst beobachtet und zur Anzeige gebracht. Wie bei jeder anderen Kriminalitätsform gibt es ein Dunkelfeld, das nie Gegenstand polizeilicher Ermittlungen wird, weil diese nichts davon erfährt.

Die Recherche- und Informationsstelle Antisemitismus (RIAS) in Berlin, welche auch Fälle, die entweder strafrechtlich nicht relevant sind oder bei denen die Opfer keine Anzeige erstattet haben, dokumentiert, kommt beispielsweise zu deutlich anderen Zahlen als die offiziellen Stellen: Ihr Bericht „Antisemitische Vorfälle 2017“ weist allein für Berlin insgesamt 947 Delikte auf.[156] Darunter sind 18 Angriffe, 23 Bedrohungen, 42 Sachbeschädigungen, 679 Fälle verletzenden Verhaltens (davon 325 online) sowie 185 weitere Propaganda-Vorfälle.

Eine Studie des Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld (IKG), die vom zweiten Unabhängigen Expertenkreis Antisemitismus in Auftrag gegeben wurde, dokumentiert Befragungen von Jüdinnen und Juden zu ihren Wahrnehmungen, Sichtweisen, Interpretationen und Bewertungen des Antisemitismus in Deutschland.[157] Die Aufnahme von Flüchtlingen im Befragungszeitraum ging bei der Mehrheit der Befragten mit großer Sorge darüber einher, dass Flüchtlinge aus muslimischen Ländern „ihren“ Antisemitismus mitbringen. Die Forscher der Studie resümieren, dass der Antisemitismus nicht als Problem zwischen Geflüchteten und Jüdinnen und Juden, sondern als Herausforderung an Prävention und Intervention betrachtet werden sollte, da einige Befragte die Bereitschaft zeigten, die in ihrem Heimatland erlernten Vorstellungen zu hinterfragen. Darüber hinaus gaben 84 % der Befragten an, dass Antisemitismus in Deutschland auch ohne Geflüchtete ein Problem darstellen würde. [158] Diese Annahme bestätigen auch die bereits geschilderten Fallzahlen der PMK.

Die Bekämpfung des Antisemitismus bleibt eine „dauerhafte Aufgabe für Politik und Gesellschaft“. Zu diesem Fazit kommt der Unabhängige Expertenkreis Antisemitismus in seinem Abschlussbericht, der am 24.04.2017 vorgestellt wurde.[159] Neben der Aktualisierung der Ergebnisse, die der erste Unabhängige Expertenkreis Antisemitismus im November 2011 als erste Bestandsaufnahme zum Antisemitismus in Deutschland vorgelegt hatte, wurden im zweiten Bericht die Perspektive der Betroffenen, erste Erkenntnisse zu möglichem Antisemitismus unter Geflüchteten und Entwicklungen im Internet und sozialen Medien in den Blick genommen.

Die Beauftragte begrüßt die Berufung des Beauftragten der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus. Mit Wirkung vom 01.05.2018 wurde diese Position zur ressortübergreifenden Koordinierung von Maßnahmen der Bundesregierung gegen Antisemitismus und für jüdisches Leben neu geschaffen, die im BMI angesiedelt ist. Als eine seiner ersten Maßnahmen förderte der Beauftragte der Bundesregierung für jüdisches Leben und den Kampf gegen Antisemitismus den Bundesverband Recherche- und Informationsstellen Antisemitismus (RIAS), dessen Schirmherr er auch ist. Zusammen mit jüdischen und nicht jüdischen Organisationen will der Bundesverband RIAS, der bereits seit 2015 mit RIAS Berlin Fälle von Antisemitismus in Berlin registriert und bearbeitet, dazu beitragen, ein präziseres Bild zu Antisemitismus in Deutschland zu schaffen. Vor allem Fälle unterhalb der Strafbarkeitsschwelle, mit denen sich die Polizei nicht befasst, will die Meldestelle so dokumentieren.

Die Beauftragte unterstützt auch den Plan des Antisemitismusbeauftragten, die Rahmenlehrpläne und Schulbücher überprüfen zu lassen hinsichtlich der Frage, wie in

---

[156] Antisemitische Vorfälle 2017: Ein Bericht der Recherche- und Informationsstelle Antisemitismus (RIAS). Verein für Demokratische Kultur in Berlin e. V. und Recherche- und Informationsstelle Antisemitismus Berlin (Hrsg.), Berlin 2017.

[157] Zick, Bernstein: Jüdische Perspektiven auf Antisemitismus in Deutschland. Ein Studienbericht für den Expertenrat Antisemitismus, Berlin 2017.

[158] Ebd., S. 83.

[159] Bericht des Unabhängigen Expertenkreises Antisemitismus. BT-Drs. 18/11970 vom 07.04.2017.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Schulbüchern über Jüdinnen und Juden und jüdisches Leben berichtet wird. Darüber hinaus ist der Beauftragten eine Überprüfung der Rahmenlehrpläne ein wichtiges Anliegen.[160]

Die Beauftragte begrüßt auch die Einrichtung eines Beratungskreises mit jüdischen und nicht jüdischen Expertinnen und Experten, die das Ziel verfolgen, gemeinsam mit dem Antisemitismusbeauftragten Maßnahmen zur Bekämpfung des Antisemitismus weiterzuentwickeln. Zahlreiche in dem zweiten Bericht des unabhängigen Expertenkreises beschriebenen Maßnahmen der Antisemitismusbekämpfung und -prävention fallen in die Zuständigkeit der Länder. Deshalb befürwortet die Beauftragte die Vorhaben des Antisemitismusbeauftragten, sich über die im Juni 2019 eingerichtete Bund-Länder-Kommission dafür einzusetzen, dass beispielsweise Polizeibeamtinnen und -beamte über spezielle Aus- und Fortbildungsangebote für Erscheinungsformen des Antisemitismus fortlaufend sensibilisiert werden sollen. Dass Aus- und Fortbildungsangebote noch stärker auf Rechtsextremismus, -terrorismus und politisch rechts motivierte Kriminalität ausgerichtet werden sollen, war bereits eine Forderung des ersten NSU-Untersuchungsausschusses. Auch die geplante Verbesserung der Koordination länderspezifischer Maßnahmen in den Bereichen Schule, Jugendhilfe und Justiz begrüßt die Beauftragte.

Dass judenfeindliche Ressentiments, antisemitische Verschwörungstheorien und eine kategorische Ablehnung Israels bei vielen Flüchtlingen aus dem arabischen Raum verbreitet seien, versucht auch eine nicht repräsentative Erhebung nachzuweisen, die im Auftrag des American Jewish Comittee (AJC) durchgeführt wurde.[161] Einige Befragte reflektieren, dass ihre judenfeindlichen Ressentiments nicht religiös motiviert sind und ihr Bild von Israel und Juden durch die Propaganda der Regime geprägt wurde, vor denen sie geflohen sind. Explizit religiös begründeter Antisemitismus wurde selten geäußert.

Dem Phänomen des Antisemitismus unter Muslimen wird sich auch die Deutsche Islam Konferenz (DIK) annehmen. Geplant ist u.a. ein Workshop, der Akteure aus der Präventionsarbeit zusammenbringen soll, die ihre Projekte vorstellen und gemeinsam über Herausforderungen und Zielsetzungen in der Projektarbeit diskutieren können. Neben dem Erfahrungsaustausch auf praktischer Ebene soll die Veranstaltung aber auch das Phänomen statistisch und zahlen-basiert erfassen mit dem Ziel, die teilweise sehr emotional geführte Debatte auf eine sachliche Grundlage zu stellen.

Der Beauftragte möchte die Erinnerungskultur stärken und dabei auch gezielt Menschen mit Migrationshintergrund einbeziehen: Die Erinnerungskultur unterliegt einem Wandel, die Zeitzeugen werden immer weniger, während die Zahl der Menschen mit Migrationshintergrund, die keinen familiären Bezug zum Nationalsozialismus und zum Holocaust haben, wächst. Es besteht eine besondere Herausforderung, Formen der Erinnerungskultur zu finden, die auch Menschen mit Migrationshintergrund ansprechen. Die Beauftragte begrüßt die Weiterentwicklung von Programmen, die das Geschichtsbewusstsein von Jugendlichen stärken und hervorheben, dass die Erinnerung an den Holocaust und der Kampf gegen Antisemitismus ein gemeinschaftliches Bestreben sind, an dem alle, ob deutscher oder anderer Herkunft, beteiligt sind.

4.4 Muslim- und Islamfeindlichkeit

„Muslimfeindlichkeit bezeichnet eine generalisierende Abwertung von Menschen, [...] die tatsächlich oder nur vermutet Muslime sind. Der hierbei mitschwingende Rassismus artikuliert sich insbesondere in Verweisen auf Kultur und Religion, oft vermittelt über eine Abwertung des Islams, die dann zur Rechtfertigung der pauschalisierten Abwertung von Muslimen dient.“[162]

---

[160] https://www.integrationsbeauftragte.de/ib-de/themen/bildung-und-arbeit/bildung/15-punkte-zur-staerkung-der-integration-durch-bildung-1536616. [Stand 23.09.2019]

[161] AJC Ramer Institute: Einstellungen von Geflüchteten aus Syrien und dem Irak zu Integration, Identität, Juden und Shoah, Berlin 2017.

[162] Mitte-Studie 2016. Zick et al. 2016a: 39.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

So lautet die Definition des Begriffs „Muslimfeindlichkeit“ in der Mitte-Studie 2016, die die beiden Phänomenbereiche Muslimfeindlichkeit und Islamfeindlichkeit berücksichtigt. Oft werden im öffentlichen Diskurs die beiden Phänomene nicht unabhängig voneinander betrachtet. Abwertungen des Islams richten sich gegen eine Religion, wohingegen feindliche Einstellungen gegenüber Musliminnen und Muslimen Individuen treffen.[163]

„Der“ Islam und „die“ Muslime als homogene Einheit sind sehr häufig Gegenstand von Debatten rund um Themen wie Zuwanderung und Integration und werden mit kollektiven Negativeigenschaften belegt und problematisiert. Die Dimension der Muslim- und Islamfeindlichkeit ist seit dem letzten Berichtszeitraum weiterhin auf hohem Niveau.[164]

Es ist davon auszugehen, dass die steigende Anzahl der Flüchtlinge im Jahr 2015, die aus islamisch geprägten Herkunftsländern stammen, diese Einstellungen befördert hat. Erstmalig hat das BMI in der Erfassung der Politisch Motivierten Kriminalität zum 01.01.2017 das Unterthema „Islamfeindlich“ eingeführt.

Für das Jahr 2018 wurden 910 islamfeindliche Straftaten registriert (2017: 1.075). Davon entfielen 92,3 % (840 Straftaten) auf den Phänomenbereich PMK-rechts (2017: 994). Die Zahl der Delikte in der Unterkategorie „Ausländische Ideologie“ ist im Vergleich mit dem Vorjahr von einem auf neun gestiegen, während sich die der Delikte in der Unterkategorie „Religiöse Ideologie“ 2018 mit 16 auf Vorjahresniveau befindet (2017: 18).[165]

Die zunehmenden Vorbehalte gegenüber dem Islam gerade in der Mitte der Gesellschaft in Deutschland zeigt die im Januar 2017 veröffentlichte Untersuchung des Religionsmonitors der Bertelsmann Stiftung. Die Studie hat aufgezeigt, dass 57 % der deutschen Mehrheitsbevölkerung den Islam als Bedrohung wahrnehmen, 61 % sind der Meinung, der Islam passe nicht in die westliche Welt.[166]

Die Untersuchung der Leipziger Autoritarismus-Studie zeigt, dass die Muslimfeindlichkeit weiter zugenommen hat. Inzwischen bestätigen 44,1 % der Befragten die Aussage „Muslimen sollte die Zuwanderung nach Deutschland untersagt werden“. In den neuen Bundesländern findet diese Ansicht mit 50,7 % sogar eine Mehrheit der Befragten. Der Anteil derer, die sich „durch die vielen Muslime [...] wie ein Fremder im eigenen Land“ fühlen, ist laut der Studie 2018 auf 55,8 % angestiegen.[167]

Im Berichtszeitraum haben sich einige bundesweite zivilgesellschaftliche Bündnisse gegründet, um auf die Muslimfeindlichkeit aufmerksam zu machen und eine Stimme dagegen zu erheben.

2015 wurde der Aktionstag „Tag gegen muslimischen Rassismus“ vom RAMSA, Rat muslimischer Studierender & Akademiker, ins Leben gerufen, um auf den antimuslimischen Rassismus in Deutschland und Europa aufmerksam zu machen.[168] Das Datum des Tages, der 1. Juli, wurde gewählt, um an die Ermordung der Muslimin Marwa el-Sherbini in Dresden zu erinnern, der am 01.07.2009 von einem Rechtsextremisten aus muslimfeindlichen Motiven begangen wurde. 2018 ist die offizielle Koordination des Aktionstags „1. Juli – Tag gegen antimuslimischen Rassismus“ von dem Bündnis CLAIM übernommen worden.

Der Zusammenschluss aus bundesweit 35 Organisationen unter dem Namen „CLAIM – Allianz gegen Islam- und Muslimfeindlichkeit“ will mit bundesweiten Aktionen auf die Diskriminierung von Muslimen und Musliminnen aufmerksam machen. Unterstützt wird

---

[163] Diekmann, Isabelle: Islamfeindlichkeit oder MuslimInnenfeindlichkeit? Empirische Datenanalyse zur Differenzierung zweier Phänomene. Universität Bielefeld (Hrsg.), Bielefeld 2017.

[164] Vgl. 11. Bericht der Beauftragten.

[165] Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Politisch Motivierte Kriminalität im Jahr 2018. Bundesweite Fallzahlen, Berlin 2019.

[166] Benoit, Verena / El-Menouar, Yasemin / Helbling, Marc (et al.): Religionsmonitor 2017. Zusammenleben in kultureller Vielfalt. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh 2018.

[167] Decker, Oliver / Brähler, Elmar (Hrsg.): Die Leipziger Autoritarismus-Studie 2018. Flucht ins Autoritäre: Rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft, Leipzig 2018.

[168] Vgl. http://www.tgamr.de/ [Stand 29.03.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

das Netzwerk, ein Projekt der MUTIK gGmbH, bei der auch die Junge Islam Konferenz angesiedelt ist, mit Mitteln aus dem Bundesprogramm „Demokratie leben!“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).

Angesichts der o. g. erhöhten Muslimfeindlichkeit in einzelnen Bereichen der Gesellschaft werden Forderungen vonseiten zivilgesellschaftlicher Organisationen, aus der Politik und aus der Wissenschaft nach Einrichtung eines Expertenkreises gegen Muslimfeindlichkeit lauter. Insbesondere nach den Anschlägen auf zwei Moscheegemeinden in Christchurch (Neuseeland) am 15. März 2019, bei denen 51 Menschen getötet wurden, treten sie für die Einsetzung eines Bundesbeauftragten gegen Muslimfeindlichkeit sowie eines Expertenkreises gegen Muslimfeindlichkeit nach dem Vorbild des Beauftragten gegen Antisemitismus und des Unabhängigen Expertenkreises Antisemitismus ein.

Im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ sind auch Maßnahmen gegen Islam- und Muslimfeindlichkeit bzw. zum Abbau der Diskriminierung von Musliminnen und Muslimen als Teil der Präventionsarbeit umfasst. Die zahlreichen geförderten Projekte und Projektträger tragen dazu bei, Anerkennung und Verständigung zu stärken und Konflikte zu bewältigen, bei denen die Faktoren Kultur, Ethnizität, Herkunft oder Religion eine Rolle spielen.

Die DIK hat sich bereits in ihrer zweiten Phase (2009 - 2013) dem Thema Muslimfeindlichkeit angenommen und in der AG Prävention zusammen mit den muslimischen Vertretern ein gemeinsames Verständnis über das Phänomen und die Begrifflichkeiten geschaffen. Darüber hinaus wurde auf Grundlage einer Bestandsaufnahme bereits initiierter Projekte Empfehlungen erarbeitet, um Muslimfeindlichkeit wirksam entgegenzuwirken. Diese sind u.a. in die konzeptionelle Ausgestaltung des Bundesprogramms „Demokratie leben“ eingeflossen, in dem Islam- und Muslimfeindlichkeit erstmalig ausdrücklich im Präventionsprogramm des BMFSFJ wurde.

Auch in dieser Legislaturperiode widmet sich die DIK dem Thema Islam- und Muslimfeindlichkeit. Im Rahmen eines Workshops im April 2019, zu dem das BMI gemeinsam mit dem BMFSFJ eingeladen hatte, referierten Experten über das Phänomen Islam- und Muslimfeindlichkeit allgemein, das Islambild in den deutschen Medien, Islamfeindlichkeit im Jugendalter sowie die Situation von Musliminnen und Muslimen am Arbeitsmarkt. Zudem präsentierten Projektträger aus der Präventionsarbeit und islamische Dachverbände ihre Maßnahmen, Projekte und Erfahrungen im Umgang mit und zur Prävention von Islam- und Muslimfeindlichkeit.

4.5 Angriffe auf Gotteshäuser

Im Berichtszeitraum wurden Religionsstätten weltweit zu Zielscheiben terroristischer Angriffe: Bei einem Terroranschlag auf zwei Moscheen in Christchurch in Neuseeland am 15.03.2019 tötete ein Rechtsterrorist insgesamt 50 Musliminnen und Muslime. Auf Sri Lanka sind bei Bombenanschlägen auf Kirchen und Hotels am 21.04.2019 über 250 Menschen ums Leben gekommen. In den USA haben tödliche Anschläge auf Synagogen wie u. a. in Pittsburgh am 27.10.2018 sowie in San Diego am letzten Tag des jüdischen Pessachfests am 27.04.2019 weltweit für Entsetzen gesorgt.

Was Deutschland betrifft, so wurde nach Angaben des BMI im Jahr 2018 insgesamt 78 Gesamtstraftaten mit dem Angriffsziel Religionsstätte/Moschee registriert (2017: 239). Davon sind 47 dem Phänomenbereich PMK-rechts zuzuordnen (2017:45) und 15 der Unterkategorie „Ausländische Ideologie“ (2017: 6). Auffällig ist die große Diskrepanz zu den Gesamtstraftaten in der Unterkategorie „Religiöse Ideologie“: Während 2018 insgesamt zwei Delikte registriert wurden, waren es 2017 insgesamt 177. Die Mehrzahl dieser Delikte stand dabei im Zusammenhang mit der Ibn-Rushd-Goethe-Moschee, deren Eröffnung im Juni 2017 in Berlin zu Protesten und Straftaten, v. a. im Internet, führte.

2018 wurden insgesamt 21 Gesamtstraftaten mit dem Angriffsziel Religionsstätte/Synagoge registriert (2017: 30). Mehr als die Hälfte dieser Straftaten (15) werden dem Phänomenbereich PMK-rechts zugeordnet (2017: 19).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Insgesamt 156 Gesamtstraftaten wurden mit dem Angriffsziel Religionsstätte/Kirche im Jahr 2018 registriert (2017: 165). Davon entfielen 95 auf den Phänomenbereich PMK-rechts (2017: 89) sowie 29 auf den Phänomenbereich PMK-links (2017: 41).

Vergleicht man die Angriffe auf die unterschiedlichen Religionsstätten miteinander, ist festzustellen, dass die meisten Delikte dem Phänomenbereich PMK-rechts zugeordnet werden, unabhängig ob Kirche, Moschee oder Synagoge. Die Beauftragte verurteilt jeden Angriff auf Religionsstätten und fordert einen besseren Schutz für Religionsstätten.

4.6 Antiziganismus

Antiziganismus, so die Arbeitsdefinition, die der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma im Juli 2016 gemeinsam mit dem Referenzpapier der internationalen „Allianz gegen Antiziganismus“ veröffentlichte, „ist ein historisch hergestellter stabiler Komplex eines gesellschaftlich etablierten Rassismus gegenüber sozialen Gruppen, die mit dem Stigma ‚Zigeuner‘ oder anderen verwandten Bezeichnungen identifiziert werden. Er umfasst 1. eine homogenisierende und essentialisierende Wahrnehmung und Darstellung dieser Gruppen; 2. die Zuschreibung spezifischer Eigenschaften an diese; 3. vor diesem Hintergrund entstehende diskriminierende soziale Strukturen und gewalttätige Praxen, die herabsetzend und ausschließend wirken und strukturelle Ungleichheit reproduzieren.“[169]

Der „Allianz gegen Antiziganismus“ gehören Vertreterinnen und Vertreter unterschiedlicher Organisationen in Europa an, die sich für die Gleichberechtigung von Sinti und Roma einsetzen und für ein besseres Verständnis und Handeln gegen Antiziganismus eintreten.

Betroffen von Antiziganismus sind sowohl die seit vielen Generationen in Deutschland beheimateten deutschen Sinti und Roma, die als autochthone nationale Minderheit anerkannt sind als auch neu zugewanderte Roma. Obwohl bisher nur wenige Studien Aufschluss über das Ausmaß der Diskriminierung geben, werden Sinti und Roma in vielen Lebensbereichen, u. a. bei der Wohnungssuche oder im Bildungsbereich, diskriminiert. Die bislang umfassendste bundesweite Studie zu Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma wurde im September 2014 unter dem Titel „Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung – Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma“ von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes vorgestellt.[170]

Die Haltungen von Sinti und Roma zur grundsätzlichen Erfassung der Ethnie bei Studien sind sehr unterschiedlich und auch vielfach kritisch bis skeptisch: Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma lehnt in Übereinstimmung mit der Position des Minderheitenrats jegliche Form der Datenerhebung bzgl. der ethnischen Zugehörigkeit oder Herkunft ab. Es sei auf das Europäische Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zurückzuführen, dass eine Definition oder Zuschreibung zu einer Minderheit frei wählbar ist und der Staat oder die Staaten in keiner Weise befugt sind, diese Daten abzurufen oder zu erfassen.[171] Im Oktober 2018 stellte die Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine neue Studie vor, die einen Überblick darüber liefert, welche diskriminierungsrelevanten Inhalte in bundesweit repräsentativen Wiederholungsbefragungen enthalten sind.[172] Darauf aufbauend werden Datenlücken aufgezeigt und Vorschläge präsentiert, welche Weiterentwicklungen für eine Diskriminierungsberichterstattung, die dem Schutzanspruch des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetztes (AGG) entspricht, notwendig wären. Aus Sicht der

---

[169] Allianz gegen Antiziganismus: Grundlagenpapier zu Antiziganismus (2016), aktualisiert im Juni 2017.

[170] Benz et. al (2014): Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung - Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma", Expertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Bevoelkerungseinstellungen_gegenueber_Sinti_und_Roma_20140829.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [Stand 29.03.2019].

[171] Vgl. Erklärung Minderheitenrat vom 04.07.2018. Online unter: https://www.minderheitensekretariat.de/aktuelles/a/artikel/detail/minderheitenrat-bekraeftigt-seine-position-hinsichtlich-neuester-anfragen-zu-volkszaehlungen-oder-gar/ [Stand 29.03.2019].

[172] Baumann, Anne-Luise / Supik, Linda: Erhebung von Antidiskriminierungsdaten in repräsentativen Wiederholungsbefragungen. Bestandsaufnahme und Entwicklungsmöglichkeiten, Berlin 2018.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes muss es das Ziel sein, dass diese großen Befragungen mit gutem Beispiel vorangehen und eine durchgängige Berücksichtigung der im AGG geschützten Merkmale vornehmen, um die Vielfalt in unserer Gesellschaft adäquat abbilden zu können. Dabei ist wichtig, dass die von Seiten der Zivilgesellschaft formulierten Grundsätze für die Erhebung solcher Daten, wie z.B. Aufklärung und Partizipation der Befragtengruppen, Beachtung finden. Mit Wirkung zum 01.01.2017 wurde das Unterthema „Antiziganistisch“ in den Themenfeldkatalog des Kriminalpolizeilichen Meldedienstes zum Oberthema „Hasskriminalität“ aufgenommen. Erst seit diesem Zeitpunkt ist eine Abbildung von Straftaten mit einer antiziganistischen Motivation möglich. Im neuen Unterthema „Antiziganistisch“ wurden im Jahr 2018 insgesamt 63 Straftaten erfasst (2017: 41). Davon entfielen 58 auf den Bereich PMK-rechts (2017: 39).[173]

Die Leipziger Autoritarismus-Studie bestätigt, dass die jahrhundertealten Klischees des Antiziganismus in der Mitte der Gesellschaft präsent sind. Das Leipziger Forschungsteam kommt zu folgendem Ergebnis: 60 % der befragten Deutschen stimmen der Aussage zu, dass Sinti und Roma zur Kriminalität neigen. Im Osten glauben dies sogar 70 % der Bevölkerung. Demnach haben 56 % der Befragten Probleme mit Sinti und Roma in ihrer Nachbarschaft. In Ostdeutschland fällt die Zustimmung zu dieser Aussage mit 60,3 % besonders hoch aus. Bundesweit ist fast jeder zweite Befragte (49,2 %) der Meinung, „Sinti und Roma sollten aus den Innenstädten verbannt werden“.[174]

Um Antiziganismus entgegenzutreten, wurde im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode vereinbart, ein Expertengremium Antiziganismus einzusetzen. Dieses Gremium traf sich am 27.03.2019 im BMI zu seiner konstituierenden Sitzung. Die unabhängigen Sachverständigen aus Wissenschaft und Praxis sollen sich mit Erscheinungsformen und einer Bestandsaufnahme des Themenkomplexes Antiziganismus auseinandersetzen. Ziel ist die Erstellung eines Berichts zum Ende der laufenden Legislaturperiode zur Vorlage an den Deutschen Bundestag mit Blick auf die weitere gesellschaftspolitische Auseinandersetzung. Der Bericht soll Vorschläge für weitere Maßnahmen der Bekämpfung des Antiziganismus machen. Ein besonderer Schwerpunkt soll dabei auf Maßnahmen liegen, die auf Bundesebene umgesetzt werden können.

Die Gruppe der deutschen Sinti und Roma ist in Deutschland als autochthone nationale Minderheit anerkannt und wird daher durch das vom Europarat ausgearbeitete Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten sowie die Europäische Charta des Europarates für Regional- oder Minderheitensprachen geschützt. Darüber hinaus wird die sog. EU-Roma-Strategie in Deutschland durch Maßnahmen im Rahmen einer breiter angelegten Politik der sozialen Einbeziehung umgesetzt. Es ist erforderlich, sich damit auseinanderzusetzen, antiziganistische Vorfälle kritisch aufzuarbeiten und die Öffentlichkeit differenziert über Geschichte und Gegenwart der Sinti und Roma aufzuklären – insb. auch über ihre systematische Verfolgung im Nationalsozialismus (Holocaust) und ihre Diskriminierung bis in die Gegenwart. Es gilt, Handlungsmodelle zivilgesellschaftlichen Engagements zu entwickeln und der Ethnisierung gesellschaftspolitischer Probleme zulasten der Sinti und Roma entgegenzuwirken. Die Beauftragte begrüßt daher die Errichtung des Expertenkreises Antiziganismus, der sich gegen die Diskriminierung und Stigmatisierung von Sinti und Roma und für Würde, Respekt und die Chance auf ein selbstbestimmtes Leben von Sinti und Roma einsetzen wird, ob beim Zugang zu Bildung, zum Arbeitsmarkt oder zum Gesundheitswesen.

Die Beauftragte engagiert sich jährlich am Welt-Roma-Tag, um auf die Situation der Roma, insb. deren Diskriminierung und Verfolgung, aufmerksam zu machen und zugleich das zivilgesellschaftliche Engagement gegen die Diskriminierung von Sinti und Roma zu stärken.

---

[173] Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Politisch Motivierte Kriminalität im Jahr 2018. Bundesweite Fallzahlen, Berlin 2019.

[174] Decker, Oliver / Brähler, Elmar (Hrsg.): Die Leipziger Autoritarismus-Studie. Flucht ins Autoritäre: Rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft, Leipzig 2018.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Das BMFSFJ fördert mit dem Bundesprogramm „Demokratie leben!“ Sinti- und Roma-Selbstorganisationen in ihrer Arbeit gegen Antiziganismus. Mit Modellprojekten sollen innovative Ansätze entwickelt werden, um Antiziganismus entgegenzuwirken. Die Selbstorganisationen werden in ihrer Arbeit gegen Diskriminierung und für Vielfalt und Empowerment gestärkt. Neben zahlreichen Einzelmaßnahmen der lokalen „Partnerschaften für Demokratie“ werden zudem in allen Bundesländern Landesdemokratiezentren gefördert, die von rechter, rassistischer, antiziganistischer und antisemitischer Gewalt Betroffene beraten. So wird das Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma, eine Facheinrichtung des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma, seit 2015 durch das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ gefördert. Das Zentrum engagiert sich seit seiner Gründung im Jahr 1997 für die wissenschaftliche und politisch-pädagogische Auseinandersetzung mit dem Antiziganismus. Darüber hinaus wurde im April 2019 das Bildungsforum gegen Antiziganismus in Berlin eröffnet, mit dem Ziel, Ausgrenzung und Diskriminierung abzubauen.

4.7 Rassismus gegen Schwarze Menschen

Es gibt kaum repräsentative Zahlen und Daten zur Benachteiligung schwarzer Menschen in Deutschland. Aber Menschen afrikanischer Herkunft sind besonders gefährdet, Rassismus ausgesetzt zu sein, da ihre Abstammung i. d. R. visuell erkennbar ist. Schwarze Menschen sind noch immer in Deutschland auch in der dritten und vierten Generation von Diskriminierung und Intoleranz betroffen. Das ist eines der Ergebnisse der Untersuchung, mit der die Europäische Grundrechte-Agentur (FRA) Diskriminierungserfahrungen von Minderheiten in den Mitgliedstaaten der EU abgefragt hat.[175] Auch der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) resümiert in seiner Studie, dass Menschen, deren Äußeres auf eine Zuwanderungsgeschichte hinweist, sich weitaus häufiger diskriminiert fühlen als Zugewanderte, deren Erscheinungsbild sich nicht durch Merkmale wie Hautfarbe abhebt.[176]

Die UN-Generalversammlung hat sich 2013 mit einer Resolution dazu verpflichtet, bis 2024 die Anerkennung, Rechte und Entwicklung von Menschen afrikanischer Abstammung zu fördern und rassistische Diskriminierung und Rassismus zu bekämpfen. Sie steht unter dem Motto „Menschen Afrikanischer Abstammung: Anerkennung, Gerechtigkeit und Entwicklung“. Die Staatengemeinschaft hat sich dazu verpflichtet, bis 2024 die Anerkennung, Rechte und Entwicklung von Menschen afrikanischer Abstammung zu fördern und rassistische Diskriminierung und Rassismus zu bekämpfen.[177]

Damit Perspektiven und ihre Erfahrungen von Menschen afrikanischer Abstammung Beachtung finden, wurde 2014 in Ergänzung zu der UN-Resolution ein Aktionsprogramm der UN-Generalversammlung für die Dekade verabschiedet, das konkrete Handlungsfelder und Maßnahmen für Staaten enthält, um Rassismus und Diskriminierung entgegenzutreten.[178]

2017 besuchte die UN-Arbeitsgruppe Deutschland, um sich ein Bild vom Umgang mit dem Thema Rassismus in der Menschenrechtsbildung, etwa im Bereich Schule und im Bereich Justiz, sowie in der polizeilichen Praxis zu machen. Den Abschlussbericht über die Ergebnisse des Besuchs in Deutschland hat die UN-Arbeitsgruppe im September 2017 im UN-Menschenrechtsrat vorgestellt.[179] Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat in der Sitzung ebenfalls eine Stellungnahme abgegeben und darin die Empfehlungen der

---

[175] European Union Agency for Fundamental Rights: Second European Union Minorities and Discrimination Survey, Wien Dezember 2017.

[176] Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR-Forschungsbereich): „Wo kommen Sie eigentlich ursprünglich her?“ Diskriminierungserfahrungen und phänotypische Differenz in Deutschland, Berlin 2018.

[177] Vgl. Resolution 68/237 der UN-Generalversammlung.

[178] Vgl. Resolution 69/16 der UN-Generalversammlung.

[179] Vgl. Report of the Working Group of Experts on People of African Descent on its mission to Germany. 2017. Online unter: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/36/60/Add.2. [Stand 29.03.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Arbeitsgruppe an Deutschland hervorgehoben, Maßnahmen zu ergreifen, um diskriminierenden Praktiken, insb. dem „racial profiling“, effektiv entgegenzutreten.

Die Bundesregierung nimmt die Internationale UN-Dekade zum Anlass, Rassismus gegen schwarze Deutsche stärker in den Blick zu nehmen und Maßnahmen einzuleiten, diesem entgegenzuwirken. In Deutschland wurde die UN-Dekade offiziell mit einer Auftaktveranstaltung im Juni 2016 in Berlin eröffnet. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes fördert im Rahmen der UN-Dekade ein Forschungsprojekt zu den Ursachen, Erscheinungsformen und/oder Auswirkungen von Rassismus und rassistischer Diskriminierung schwarzer Menschen in Deutschland.[180] Dabei soll entsprechend dem sachlichen Anwendungsbereich des AGG insb. Diskriminierung im Arbeitsleben (inklusive des Übergangs von Schule bzw. Ausbildung in den Beruf) oder beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen in den Blick genommen werden. Die Forschung soll einen Beitrag zur Verbesserung der qualitativen oder quantitativen Datenlage im Themengebiet leisten. Zudem sollen auf Basis der Forschungsergebnisse konkrete Maßnahmen entwickelt werden, die zur Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung dieser Personengruppe beitragen.

4.8 Islamistischer Extremismus

In Abgrenzung zur Religion Islam bezeichnet der Begriff „Islamismus“ eine Erscheinungsform des politischen Extremismus bzw. eine extremistische Bestrebung unter Berufung auf den Islam. Der in Deutschland verortete Islamismus zielt auf die teilweise oder vollständige Abschaffung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland ab.[181] Wertevermittlung, die Förderung von Demokratie und Toleranz sowie Aufklärung über die Religion Islam sind daher wichtige präventive Bausteine bei der Vermeidung religiöser Radikalisierungen und extremistischer Bestrebungen. Gleichzeitig gilt es, Familienangehörigen und radikalisierungsgefährdeten Personen Beratungsangebote und Hilfestellungen zum Ausstieg (z. B. Hotline, Aussteigerangebote) zur Verfügung zu stellen und den Dialog mit ihnen zu stärken.

In einer Analyse aus dem Jahr 2016 haben das Bundeskriminalamt, das BfV und das Hessische Informations- und Kompetenzzentrum gegen Extremismus den Radikalisierungsverlauf ausgereister „Dschihadisten“ untersucht.[182] Der Bericht fasst Radikalisierungshintergründe von 784 Personen zusammen, die ausgereist sind oder einen Ausreiseversuch unternommen haben. Nach den Ergebnissen dieser Erhebung stellen 22- bis 25-Jährige die größte Altersgruppe der Ausgereisten dar. 79 % der Ausgereisten waren Männer. Von insgesamt 72 Personen ist bekannt, dass sie bis zu ihrer Ausreise Schüler waren. Je ein Viertel von ihnen besuchte ein Gymnasium oder eine Fach-/Berufsschule bzw. ein Berufskolleg. Rund ein Zehntel besuchte die Hauptschule. Zu 289 der Ausgereisten liegen Informationen über ihren höchsten Schulabschluss vor: 36 % haben Abitur bzw. die Fachhochschulreife erlangt, 23 % einen Realschulabschluss bzw. eine mittlere Reife und 27 % einen Hauptschulabschluss.[183]

61 % wurden in Deutschland geboren und 81 % haben einen Migrationshintergrund. Zwischen den Vergleichsgruppen von Personen mit und ohne Migrationshintergrund wurden keine auffälligen Unterschiede hinsichtlich der unmittelbaren Einflussfaktoren auf die Radikalisierungsverläufe beobachtet.[184] Es gibt unterschiedliche Ursachen und biografische Hintergründe, in der Forschung werden einige Gemeinsamkeiten benannt, die Radikalisierungsmotivationen begünstigen: Insbesondere Jugendliche, die Brüche in ihren Biografien aufweisen oder aufgrund von Migrationshintergründen und Generationskonflikten Schwierigkeiten in der Herausbildung einer gefestigten kulturellen

---

[180] https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Aktuelles/DE/2019/20190214_Foerderaufruf.html [Stand 29.03.2019].

[181] Vgl. https://www.verfassungsschutz.de/de/arbeitsfelder/af-islamismus-und-islamistischer-terrorismus/was-ist-islamismus [Stand 29.03.2019].

[182] https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Publikationsreihen/Forschungsergebnisse/2016AnalyseRadikalisierungsgruendeSyrienIrakAusreisende.html [Stand 29.03.2019].

[183] Ebd., S. 16.

[184] Ebd., S. 59.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

und sozialen Identität sowie ihrer gesellschaftlichen Verortung haben, sind anfälliger für die Heilsversprechen und Zugehörigkeitsangebote des religiös begründeten Extremismus. Die Suche nach Identität kann dabei in Unmut und Frust münden. Es sind häufig Diskriminierungserfahrungen, ein Mangel an Anerkennung und Lebensperspektiven, Verunsicherung sowie die Suche nach Identität, die einen Radikalisierungsprozess begünstigen und vorantreiben können.[185] Wissenschaftlicher Konsens besteht darüber, dass Radikalisierung aus verschiedenen situativen Zusammenhängen heraus entsteht, dazu gehören u. a. familiäres Umfeld, Schulen, Moscheen, das Internet und auch Haftanstalten.[186] Weiterhin sind Radikalisierungsverläufe trotz bestimmter begünstigender Faktoren höchst individuell und bleiben nicht auf Jugendliche mit Migrationshintergrund beschänkt.

Nach Angaben des BfV ergibt sich insgesamt für das Jahr 2017 ein Islamismuspotenzial von rd. 25.810 Personen in Deutschland.[187] Aktuellere Statistiken des BfV vom 14.03.2019 zeigen, dass der überwiegende Teil der 1.050 deutschen Islamisten bzw. Islamisten aus Deutschland, die in Richtung Syrien/Irak gereist sind, um sich u. a. einer terroristischen Gruppierung anzuschließen, jünger sind als 30 Jahre. Um zu verhindern, dass junge Menschen sich überhaupt erst radikalisieren, sollen daher verstärkt Jugendliche an unterschiedlichen „Orten der Prävention“ erreicht werden, z. B. in den Kommunen, in den Familien, in Bildungseinrichtungen und auch in Moscheegemeinden.

Im Berichtszeitraum kam es insb. im Jahr 2016 zu terroristischen Anschlägen mit islamistischem Hintergrund in Deutschland, darunter u. a. eine Explosion in unmittelbarer Nähe eines Musikfestivals in Ansbach am 24.07.2016 sowie der Anschlag auf dem Berliner Weihnachtsmarkt an der Gedächtniskirche mit einem Lkw am 19.12.2016, der mit zwölf Toten und über 50 Verletzten der bislang schwerste islamistisch motivierte Terroranschlag in Deutschland war.[188]

Aus den bereits genannten Faktoren, die die Radikalisierung begünstigen können, wird deutlich, dass die soziale, kognitive und emotionale Festigung von Jugendlichen. Aufklärung, Sensibilisierung und die Vermittlung differenzierten Wissens über die Religion Islam – z. B. durch staatlich anerkannten islamischen Religionsunterricht an Schulen – wichtige Elemente darstellen, um islamistischen Radikalisierungen präventiv entgegenzuwirken.[189]

Im Jahr 2016 hat die Bundesregierung die „Strategie der Bundesregierung zur Extremismusbekämpfung und Demokratieförderung“ vorgelegt, die auch die Prävention von islamistischem Extremismus einbezieht. Als Ziele werden u. a. der verstärkte Ausbau von Programmen, die Erhöhung der finanziellen Mittel sowie die Weiterentwicklung von Präventionsansätzen benannt. Die Etats des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ des BMFSFJ sowie des BMI-Programms „Zusammenhalt durch Teilhabe“ wurden aufgestockt sowie die Arbeit der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) im Bereich Radikalisierungsprävention intensiviert.

Die Bundesregierung fördert und stärkt das zivilgesellschaftliche Engagement gegen Extremismus. So wird z. B. die jeweilige Lage vor Ort besser berücksichtigt, lokale Netzwerke werden gezielter unterstützt und eine Vernetzung der kommunalen Akteure vorangetrieben: Unter anderem gründete sich im Herbst 2016 in Berlin die Bundesarbeitsgemeinschaft religiös begründeter Extremismus (BAG RelEx), die über das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ gefördert wird. Sie versteht sich als Interessenvertretung zivilgesellschaftlicher Fachträger der Prävention und

---

[185] Bundesamt für Verfassungsschutz: Integration als Extremismus- und Terrorismusprävention. Zur Typologie islamistischer Radikalisierung und Rekrutierung, Berlin 2007.

[186] Maurer, Thomas: Die Pluralität der Radikalisierung – Eine systematische Analyse der Theorieansätze zur Radikalisierungsforschung. In: Journal for Deradicalization Nr. 13, Winter 2017/2018, S. 49–100.

[187] https://www.verfassungsschutz.de/de/arbeitsfelder/af-islamismus-und-islamistischer-terrorismus/zahlen-und-fakten-islamismus/islamistisches-personenpotenzial-2017 [Stand 29.03.2019].

[188] https://www.verfassungsschutz.de/de/arbeitsfelder/af-islamismus-und-islamistischer-terrorismus/was-ist-islamismus/gefaehrdungslage-deutschland [Stand 29.03.2019].

[189] Vgl. Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung, Berlin 2016.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Deradikalisierung und hat zum Ziel, „die Ansätze im Themenfeld weiterzuentwickeln und die Arbeit der Träger in politischen und fachwissenschaftlichen Diskussionen sichtbar zu machen“. Ihre Mitglieder sind Vereine, Initiativen, Gemeinden und Stiftungen aus dem gesamten Bundesgebiet, die sich in der Präventions- und Deradikalisierungsarbeit engagieren.

Einer dieser Träger ist das Violence Prevention Network, das u. a. über das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ in seiner Strukturentwicklung zum bundeszentralen Träger gefördert wird. Die Organisation bringt Jugendliche, die gefährdet sind, sich religiös oder politisch zu radikalisieren, frühzeitig in einen interkulturellen und interreligiösen Dialog. In Workshops an Schulen erweitern die Jugendlichen ihr Wissen, z. B. über den Islam, aber auch über Demokratie und Menschenrechte. Ein anderer Bereich der Präventionsarbeit ist die Fortbildung von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren (Lehrpersonal, Fachpersonal der Kinder- und Jugendhilfe, Polizei etc.) im Umgang mit Extremismus und Fundamentalismus in Schule und Beruf.

Als gesellschaftliche Akteure und Interessenvertreter vieler Musliminnen und Muslime in Deutschland leisten auch die muslimischen Verbände eine wichtige Aufgabe in der präventiv-pädagogischen Jugendarbeit. Aber auch nicht-religiöse Migrantenorganisationen engagieren sich in dem Feld. Auf Initiative der Türkischen Gemeinde in Deutschland e. V. (TGD) und Gegen Vergessen – für Demokratie e. V. wurde das Präventionsnetzwerk gegen religiös begründeten Extremismus ins Leben gerufen, das über das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ und von der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) gefördert wird.[190] Das Präventionsnetzwerk ist eine Initiative von zivilgesellschaftlichen – religiösen wie nicht religiösen – Organisationen, die sich gemeinsam gegen religiös begründeten Extremismus und Islamfeindlichkeit engagieren. Ziel ist es, islamische Dachverbände, die u. a. auch an der Deutschen Islam Konferenz teilnehmen, als Träger der Präventionsarbeit und damit in der Auseinandersetzung mit Radikalisierung zu professionalisieren und zu stärken.

Im Juni 2017 wurde der „Bericht über Arbeit und Wirksamkeit der Bundesprogramme zur Extremismusprävention“ vorgestellt, der zeigt, wie sich die untersuchten Programme entwickelt haben und welche Ansätze besonders geeignet sind. Zudem enthält der Bericht Handlungsempfehlungen: Er gibt Aufschluss darüber, welche Maßnahmen aus Sicht der Bundesregierung notwendig sind. Des Weiteren wurde 2017 das „Nationale Präventionsprogramm gegen islamistischen Extremismus“ (NPP) beschlossen. Im aktuellen Koalitionsvertrag für diese Legislaturperiode wurde vereinbart, dieses Programm fortzusetzen.

Für die Beauftragte liegt der inhaltliche Schwerpunkt im Rahmen des „Nationalen Präventionsprogramms gegen islamistischen Extremismus“ (NPP) im Ausbau von Maßnahmen zur Radikalisierungsprävention im Umfeld von Moscheegemeinden, um Jugendliche, aber auch Familien zu erreichen. Die besondere Kompetenz der Beauftragten liegt in der Verknüpfung von Integration und Prävention. Im Jahr 2019 fördert die Beauftragte im Rahmen des Nationalen Präventionsprogramms das Projekt des Zentralrats der Juden „Schalom Aleikum. Jüdisch-muslimischer Dialog“ sowie das Projekt „Fem4Dem“ der Goethe-Universität Frankfurt am Main, um mögliche Projektpartner zu identifizieren und mit ihnen Maßnahmen zur Radikalisierungsprävention wissenschaftlich begleitet zu erproben.

4.9 Fazit und Ausblick

Die Beauftragte sieht in der Bekämpfung von Rassismus, Extremismus und jeder Form gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit eine Daueraufgabe auf allen gesellschaftlichen Ebenen. Um die Gesellschaft stärker zu sensibilisieren und menschenfeindlicher Einstellung vorzubeugen, ergreift die Bundesregierung im Austausch mit der Zivilgesellschaft eine Vielzahl an Maßnahmen, Strategien und Bundesprogrammen.

---

[190] https://www.demokratie-leben.de/mp_radikalisierungspraevention/modellprojekte-zur-radikalisierungspraevention/praeventionsnetzwerk-gegen-religioes-begruendeten-extremismus.html [Stand 29.03.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Beauftragte begrüßt ausdrücklich die Entfristung des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ sowie die Aufstockung der Mittel für Programme zur Bekämpfung von Rassismus. Die Beauftragte hält es für erforderlich, dass bewährte Konzepte und funktionierende Strukturen gefestigt, unterstützt und bedarfsorientiert ausgebaut werden. Hierfür bietet sich die neue Förderperiode des Bundesprogramms an, das zum 01.01.2020 beginnen soll. Somit wird sichergestellt, dass die Arbeit gemeinsam mit den Ländern, den Kommunen und zivilgesellschaftlichen Akteuren gegen jede Form gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit vorangebracht und wichtige Beratungsstrukturen und innovative Projekte gefördert werden können. Die Beauftragte hat im Berichtszeitraum über das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ einige Projektträger im Rahmen einer Kofinanzierung unterstützt.

In allen 16 Bundesländern gibt es, größtenteils mit Unterstützung des Bundesprogramms „Demokratie leben!“, Beratungsstellen für Betroffene rechtsextremer, rassistischer, antisemitischer sowie islamfeindlicher Vorfälle zur Bewältigung der Folgen solcher Taten und zur Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit der Betroffenen. Die Beauftragte würdigt die wichtige Arbeit der Opferberatungsstellen und unterstützt durch eine Kofinanzierung den im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ geförderten Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt e. V. (VBRG e. V.) sowie den Bundesverband Mobile Beratung e. V. (BMB).

Die Bundesregierung sieht es, nicht zuletzt mit den Bundesprogrammen „Demokratie leben!“ und „Zusammenhalt durch Teilhabe“, als zentrale Aufgabe an, sich explizit gegen Rassismus, Extremismus und Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit auszusprechen und zivilgesellschaftliches Engagement in diesem Bereich zu fördern. Dazu gehört auch das Phänomen des zunehmenden Rassismus von Menschen mit Migrationshintergrund gegenüber Migranten anderer ethnischer Gruppen. Die Beauftragte fördert daher ein weiteres Modellprojekt von NeMo e. V., um bestehende Konzepte in der Antirassismusarbeit zu verstetigen und um bestehende Ansätze auszubauen. Neben der Entwicklung von Argumentationshilfen für Alltag und Arbeitskontext sollen Aktive der Migrantenorganisationen auch darin geschult werden, den Abbau und die Prävention bei interethnischem Rassismus von Menschen mit Migrationshintergrund voranzubringen.

Der Nationale Aktionsplan Integration (NAP-I) hat das Ziel, im Themenforum „Antidiskriminierung und Maßnahmen gegen gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ alle Phänomenbereiche aufzugreifen.[191] Die Federführung für das Themenforum, dessen Ergebnisse im 1. Quartal 2021 vorgestellt werden sollen, haben das BMFSFJ und die Antidiskriminierungsstelle des Bundes gemeinsam übernommen.

Die Bundesregierung hat sich zudem zum Ziel gesetzt, anhand der im „Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus“ (NAP Rassismus) aufgeführten und beschriebenen Handlungsfelder und Schwerpunkte konkrete Maßnahmen und Vorhaben weiterzuentwickeln. Hierzu hatte im Juli 2016 eine Konsultationsveranstaltung mit Vertreterinnen und Vertretern unterschiedlicher zivilgesellschaftlicher Akteure in Berlin stattgefunden, um Anregungen, Erfahrungen und Ideen aus der Perspektive zivilgesellschaftlicher Initiativen in die Weiterentwicklung einfließen zu lassen. Eine weitere Konsultationsveranstaltung ist voraussichtlich für Frühjahr 2020 geplant. Die Umsetzung der Maßnahmen des NAP Rassismus wird weiterhin regelmäßiger Gegenstand des Konsultationsprozesses im Rahmen des „Forums gegen Rassismus“ sein, in dem auch die Beauftragte vertreten ist.

Darüber hinaus gehört die Beauftragte dem Beirat des „Bündnisses für Demokratie und Toleranz“ (BfDT) an, das sich dafür einsetzt, das zivilgesellschaftliche Engagement für Demokratie und Toleranz in unserem Land sichtbar zu machen und möglichst viele Mitbürgerinnen und Mitbürger zum Einsatz für unsere Demokratie zu ermutigen und anzuregen.

Neben der Förderung der Demokratie und Vielfalt haben die Regierungspartner im Juli 2016 die Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und

[191] Vgl. Kap. III.4.1.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Demokratieförderung im Bundeskabinett beschlossen. Die erste ressortübergreifende Strategie in diesem Bereich setzt auf ein gemeinsames Handeln des Bundes, der Länder und der Kommunen sowie der Zivilgesellschaft. Sie zielt darauf ab, an die für die Extremismusprävention und Demokratieförderung entscheidenden Orte zu gehen: in die Kommunen und Landkreise, in die Institutionen, Vereine und Verbände, an die Schulen und auch an viele andere Orte, an denen sich Menschen für die Stärkung der Demokratie und die Verteidigung der Menschen- und Freiheitsrechte einsetzen. Zugleich will die Bundesregierung auch online verstärkt Präsenz zeigen.

4.10 Konsequent gegen Diskriminierung vorgehen

Angesichts zunehmender Polarisierungstendenzen in der Gesellschaft ist es wichtig, das Bewusstsein zu schärfen und individuelle sowie institutionelle Formen von Diskriminierung konsequent zu bekämpfen. Antidiskriminierungsmaßnahmen müssen als ein wesentlicher Teil von Integrationspolitik und interkultureller Öffnung gestärkt werden. Dies beinhaltet auch eine stetige Sensibilisierung für die unterschiedlichsten Erscheinungsformen von Diskriminierungen und Ausgrenzungen.

Diskriminierungen knüpfen etwa an Vorurteile oder stereotype Normalitätserwartungen an. Sie können offen und direkt geschehen (unmittelbare Diskriminierung), wenn z. B. jemand aufgrund seiner Hautfarbe nicht eingestellt oder ihm/ihr der Zutritt zu einem Club verweigert wird. Diskriminierungen sind aber oft auch schwerer erkennbar (mittelbare Diskriminierung), etwa wenn Regelungen scheinbar neutral formuliert sind. Dies ist z. B. der Fall, wenn in Stellenausschreibungen allgemein z. B. eine akzentfreie Beherrschung der deutschen Sprache gefordert wird, ohne dass dies explizit für die Ausübung der Tätigkeit erforderlich ist. Auch wenn Wohnungsbaugesellschaften Ausländerinnen und Ausländer mit befristetem Aufenthaltstitel pauschal bei der Vermietung von Wohnraum ausschließen, solange sie keinen unbefristeten Aufenthaltstitel besitzen, kann es sich um Fälle mittelbarer Diskriminierung handeln.[192] Anknüpfungspunkt für die Ungleichbehandlung ist in diesem Fall nicht unmittelbar die ethnische Herkunft der Personen. Betroffen sind allerdings ausschließlich Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, d. h., mittelbar knüpft der Ausschlussgrund am Diskriminierungsmerkmal der ethnischen Herkunft an. Hinzu kommt, dass Diskriminierung häufig auf das Zusammenspiel verschiedener Merkmale zurückzuführen ist, wie ethnische oder soziale Herkunft, Religion oder Geschlecht (sog. mehrdimensionale Diskriminierung). Beispielsweise verstärken sich die Merkmale „weiblich“, „nicht deutscher Name“, „(vermeintlich) nicht deutsche Herkunft“, „islamischer Glaube“ gegenseitig.[193]

---

[192] Der Beauftragten wurden verschiedene Fälle geschildert, in denen anerkannte Flüchtlinge von der Wohnungsvergabe ausgeschlossen wurden, weil ihre humanitäre Aufenthaltserlaubnis nur noch eine Geltungsdauer von unter zwölf Monaten aufwies. Weil die Geltungsdauer der befristeten Aufenthaltserlaubnis in wenigen Monaten ablaufe und die zuständige Ausländerbehörde die Aufenthaltserlaubnis erst verlängern müsse, sei der Abschluss eines Mietvertrags nicht möglich. Die Vermieter – mitunter auch öffentliche Wohnungsbaugesellschaften – befürchteten allgemein erhebliche finanzielle Risiken im Falle einer etwaigen Aufenthaltsbeendigung. Eine überraschende oder überstürzte Aufenthaltsbeendigung bzw. Abschiebung von Ausländerinnen und Ausländern, die eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis erhalten haben, ist sowohl rechtlich als auch in der Praxis jedoch die Ausnahme. Dies gilt insb. für international Schutzberechtigte, die mit der Zuerkennung Schutz und ein befristetes Aufenthaltsrecht in Deutschland erhalten. Die Ausländerbehörde ist an die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) getroffenen Entscheidungen gebunden und muss eine Aufenthaltserlaubnis erteilen. Die Geltungsdauer beläuft sich i. d. R. auf längstens drei Jahre. Die befristete Aufenthaltserlaubnis wird regelmäßig verlängert, wenn die Gründe für die Schutzzuerkennung weiterhin vorliegen und der Schutzstatus nicht in einem gesonderten asylrechtlichen Verfahren vom BAMF widerrufen oder zurückgenommen wird.

[193] So belegte etwa die Studie des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) der Humboldt-Universität zu Berlin, dass muslimische Frauen, die ein Kopftuch tragen, besonders von Diskriminierung betroffen sind. Vgl. Beigang, Steffen et al.: Diskriminierungserfahrungen in Deutschland, Ergebnisse einer Repräsentativ- und Betroffenenbefragung. Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin 2017. Dies betrifft insb. auch Diskriminierungen am Arbeitsmarkt. Vgl. Koopmans, Ruud et al.: Ethnische Hierarchien in der Bewerberauswahl: Ein Feldexperiment zu den Ursachen von Arbeitsmarktdiskriminierung. WZB Discussion Paper, SP VI 2018-104, Berlin 2018.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Dass Diskriminierungserfahrungen weitverbreitet sind, belegen Zuschriften und Erfahrungen von Betroffenen sowie zahlreiche Studien und Forschungsergebnisse.[194] Die Beauftragte ist Anlaufstelle für Menschen, die aufgrund ihrer ethnischen Herkunft oder Religion Diskriminierungen erfahren haben, und bietet ihnen Beratung und Unterstützung. Alle vier Jahre legt die Antidiskriminierungsstelle des Bundes gemeinsam mit der Beauftragten und weiteren in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestags einen ausführlichen Bericht zu „Diskriminierung in Deutschland“ vor.[195] Darin werden u. a. Beschwerdedaten dargelegt und ausgewertet. Besonders häufig betroffen ist dabei das Merkmal „ethnische Herkunft“.[196] Das heißt, Menschen mit (zugeschriebener) nicht deutscher Herkunft sind im besonderen Maße Diskriminierungsrisiken ausgesetzt.

Um Diskriminierungen zu bekämpfen, ist es erforderlich, unterschiedliche Erscheinungsformen und Ausmaße von Benachteiligungen zu erfassen. Dies ist nicht immer einfach und oft fehlen entsprechende und verlässliche Daten. Dieser Befund trifft insb. auch auf die Erhebung von ethnischer Herkunft bzw. rassistischer Zuschreibungen zu, die in repräsentativen Wiederholungsbefragungen bislang nicht erfolgt.[197] Erforderlich ist eine Anpassung bei der Erfassung, um geschehene Diskriminierungen besser sichtbar zu machen. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat in diesem Zusammenhang eine Expertise zur Erhebung von Antidiskriminierungsdaten in Auftrag gegeben und 2018 veröffentlicht.[198] Wenn Formen und Ausmaß von Diskriminierungen klar benannt werden, können Diskriminierungsrisiken stärker bewusst werden. Hier besteht weiterer Handlungsbedarf. Die Erhöhung der Sensibilität für bestehende Diskriminierungen im Alltag ist wichtig dafür, dass stärker und gezielt gegen Benachteiligungen vorgegangen wird und auch präventiv Maßnahmen ergriffen werden. Aus Sicht der Beauftragten ist es wichtig, die Betroffenen darin zu unterstützen, ihre Geschichten zu erzählen, damit Rassismus und Diskriminierung als solche benannt und bekannt werden. Diskriminierungsrisiken müssen wahrgenommen und erkannt werden. Das ist deshalb von Bedeutung, damit tatsächliche Diskriminierungen, aber auch die notwendige Antidiskriminierungspolitik, in der notwendigen Auseinandersetzung nicht einfach relativiert werden.

Um wirksam gegen Diskriminierung vorzugehen und Teilhabe und Chancengleichheit zu gewährleisten, ist es von zentraler Bedeutung, dass Gleichbehandlung auch hinreichend rechtlich durchsetzbar ist. Im rechtlichen Sinne ist eine Diskriminierung oder Benachteiligung jede Ungleichbehandlung aufgrund eines rechtlich geschützten Merkmals ohne einen sachlichen Grund, der die Ungleichbehandlung rechtfertigt. Ein wirkungsvolles Antidiskriminierungsrecht spielt eine wesentliche Rolle für die Frage, wie wir Diskriminierung entgegentreten und vermeiden können. Gleichstellungsvorschriften und Antidiskriminierungsverbote fußen auf unterschiedlichen Rechtsquellen. Sie sind völker- oder europarechtlich verankert, beispielsweise in den EU-Antidiskriminierungsrichtlinien,[199] oder durch unser Verfassungsrecht und nationale

---

[194] Vgl. z. B. Hinz, Thomas / Auspurg, Katrin : Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. In: Scherr, Albert / El-Mafaalani, Aladin / Yüksel, Emine Gökçen (Hrsg.): Handbuch Diskriminierung, Wiesbaden 2017, S. 387-406; Beigang, Steffen et al.: Diskriminierungserfahrungen in Deutschland, Ergebnisse einer Repräsentativ- und Betroffenenbefragung. Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin 2017; Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR-Forschungsbereich): „Wo kommen Sie eigentlich ursprünglich her?“ Diskriminierungserfahrungen und phänotypische Differenz in Deutschland, Berlin 2018; Koopmans, Ruud et al.: Ethnische Hierarchien in der Bewerberauswahl: Ein Feldexperiment zu den Ursachen von Arbeitsmarktdiskriminierung. WZB Discussion Paper, SP VI 2018-104, Berlin 2018.

[195] Vgl. Dritter Gemeinsamer Bericht, Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin 2017.

[196] Vgl. ebd., S. 40 ff.

[197] Vgl. Baumann, Anne-Luise / Supik, Linda: Erhebung von Antidiskriminierungsdaten in repräsentativen Wiederholungsbefragungen. Bestandsaufnahme und Entwicklungsmöglichkeiten, Berlin 2018, S.13.

[198] Vgl. ebd.

[199] Antirassismus-Richtlinie (RL2000/43/EG), sog. Rahmenrichtlinie (RL2000/78/EG), Genderrichtlinie (RL2002/73/EG, RL2006/54/EG), Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter (RL2004/113/EG).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Antidiskriminierungsgesetze bestimmt.[200] Sie richten sich gegen Benachteiligungen und Ausgrenzungen, gegen Ungleichbehandlungen oder Mobbing und bieten Rechtsschutzmöglichkeiten für Betroffene. Je nach Anwendungs- und Rechtsbereich können z. B. Ansprüche auf Beseitigung, Unterlassung oder Entschädigung geltend gemacht werden, wenn gegen ein Benachteiligungsverbot verstoßen wurde, oder Schadensersatz gefordert werden. Dies gilt insb. für den privaten Rechtsverkehr und im Arbeitsleben. Seit 2006 schützt hier das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) vor Diskriminierungen. Auch wenn der Anwendungsbereich des AGG begrenzt ist, ist es ein wesentlicher Teil des Antidiskriminierungsrechts in Deutschland und ein wichtiges interventives und präventives Instrument gegen Diskriminierung und für Gleichbehandlung.[201] Das AGG regelt auch, wo eine unterschiedliche Behandlung zulässig ist, wenn für bestimmte Gruppen Nachteile durch geeignete und angemessene Maßnahmen verhindert oder ausgeglichen werden sollen (§ 5 AGG). Solche positiven Maßnahmen beinhalten z. B. spezielle Hinweise und Ansprachen in Stellenausschreibungen, Anwerbekampagnen oder spezifische Unterstützungsangebote für Personengruppen, die in spezifischen Lebensbereichen unterrepräsentiert sind. Für Menschen mit Migrationshintergrund trifft dies auf die verschiedensten Lebensbereiche zu. Die Möglichkeiten positiver Maßnahmen z. B. bei der Personalsuche und -rekrutierung finden bislang allerdings noch zu wenig Beachtung.[202] Dies gilt auch für öffentliche Arbeitgeber, die vor der Herausforderung stehen, geeignete Fachkräfte zu rekrutieren und die Gesellschaft im öffentlichen Dienst widerzuspiegeln. Denn dort sind Beschäftigte mit Migrationshintergrund noch deutlich unterrepräsentiert.[203] Zugleich besteht das Ziel, den Anteil zu erhöhen und die Verwaltung vielfältiger zu machen.[204] Genau hier können positive Maßnahmen wirkungsvoll ansetzen und sinnvoll eingesetzt werden. Sie können als bewusste Entscheidung eingesetzt werden, um beispielsweise interkulturelle Kompetenzen und Potenziale von Bewerberinnen und Bewerbern mit Migrationshintergrund gezielt anzusprechen und zu rekrutieren. Auch das Angebot von Vorbereitungskursen, Mentoringprogrammen oder die Förderung von Weiterbildungen für spezielle Zielgruppen stellen positive Maßnahmen dar. Sie sind rechtlich zulässig, soweit sie dem o. g. Zweck dienen und verhältnismäßig sind, und stellen keine Diskriminierung anderer Gruppen dar.

Für den Bereich der öffentlich-rechtlichen Handlungen, der nicht weniger diskriminierungsrelevant ist, findet das AGG keine Anwendung. Betroffen sind viele Bereiche des täglichen Lebens, wie der Bildungsbereich, die kommunale Daseinsvorsorge oder die Aufgaben der allgemeinen Verwaltung, der Justiz oder der Polizei. Für alle deutschen Behörden sind gleichwohl das Diskriminierungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG sowie die Achtung der Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 GG bindend.

Trotz bestehender antidiskriminierungsrechtlicher Vorschriften gehören Benachteiligungen und Diskriminierung weiterhin zur gesellschaftlichen Realität in Deutschland. Damit verbunden ist die stetige Herausforderung, mehr für Gleichbehandlung und gegen Ausgrenzung und Diskriminierung zu unternehmen. Diejenigen, die

---

[200] Dies betrifft insb. den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 GG. Weitere Antidiskriminierungsgesetze auf Bundesebene sind das Bundesgremienbesetzungsgleichstellungsgesetz, das Bundesgleichstellungsgesetz sowie das Soldatengleichstellungsgesetz, das Behindertengleichstellungsgesetz und das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz. Darüber hinaus gibt es einzelne Gleichbehandlungsnormen in anderen Gesetzen, z. B. im Betriebsverfassungsrecht.

[201] Vgl. Berghahn, Sabine et al.: Evaluation des AGG, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin 2016, S. 19.

[202] Vgl. hierzu z. B. Antidiskriminierungsstelle des Bundes: Diskriminierungen in Stellenanzeigen. Studie zur Auswertung von Stellenzeigen im Hinblick auf Diskriminierungsrisiken, Ausschlussmechanismen und positive Maßnahmen, Berlin 2018.

[203] Vgl. dazu ausführlich 11. Bericht der Beauftragten, Kap. II.3.5, S. 150 ff., sowie Ette, Andreas et al.: Erhebung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung. Ergebnisbericht im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden 2016.

[204] Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 105.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Diskriminierungsrisiken ausgesetzt sind und Benachteiligungen erfahren haben, müssen unterstützt werden. Das beinhaltet ausreichende Informationen, Beratung und wirkungsvolle rechtsstaatliche Instrumente zur Rechtsdurchsetzung. Es müssen verstärkt Maßnahmen ergriffen werden, die helfen, zu sensibilisieren und potenzielle Benachteiligungen abzubauen.

5 Mit interreligiösem Dialog neue Wege gehen

Dialog ist integrationsfördernd und wichtig für gesellschaftlichen Frieden: Der interreligiöse Dialog ist ein wichtiges Forum, um Teilhabe zu gewährleisten. Mit interreligiösem Dialog ist der Dialog zwischen Menschen unterschiedlicher Religionsgemeinschaften gemeint. Dieser geschieht wahrnehmbar und darstellbar auf der Ebene der offiziellen Repräsentanten. Der Dialog findet in organisierten Formaten sowohl als Austausch von Fachleuten als auch als Austausch von allgemein interessierten Gläubigen statt. Er geschieht jedoch auch zwischen einzelnen Gläubigen in deren Alltag. Einige Religionsgemeinschaften ermutigen ihre Mitglieder zu diesem Alltagsdialog. In Deutschland haben sich Menschen in Initiativen und Vereinen zusammengeschlossen, um unterschiedliche Glaubensüberzeugungen miteinander zu diskutieren mit dem Ziel, so zu einem besseren Verständnis beizutragen. Dies dient dem gesellschaftlichen Frieden und ist daher auch im Interesse des Staates. Im Folgenden werden die Bemühungen der Religionsgemeinschaften, der Initiativen und Vereine und der staatlichen Akteure dargestellt.

5.1.1 Etablierter Dialog der Religionsgemeinschaften – ausgewählte Beispiele

In Deutschland engagiert sich die Mehrzahl der Religionsgemeinschaften im interreligiösen Dialog. Die beiden großen Kirchen sind seit Jahrzehnten durch gute ökumenische Beziehungen verbunden. Daran hatten Gemeindeglieder, die in interkonfessionellen Ehen leben, einen großen Anteil. Ihre Lebenssituationen hatten und haben wichtige Auswirkungen auf die Theologien und auf die kirchliche Praxis. Im Folgenden können die Fortschritte und Ergebnisse des interreligiösen Dialogs nur exemplarisch dargestellt werden. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt auf den offiziellen Kooperationen der großen Religionsgemeinschaften.

Katholische Kirche

Die römisch-katholische Kirche ist die mitgliederstärkste Religionsgemeinschaft in Deutschland; etwa 23,3 Mio. Menschen gehören ihr an (Stand Dezember 2017).[205] Sie führt einen interreligiösen Dialog u.a. mit dem Judentum und dem Islam. Formale Dialogformate auf Bundesebene und ausgewählte Beiträge zum interreligiösen Dialog werden im Folgenden dargestellt.

Seit 1998 besteht eine Unterkommission der Deutschen (römisch-katholischen) Bischofskonferenz (DBK) für den Interreligiösen Dialog mit dem Islam. Zu ihren Aufgaben gehören die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den christlich-islamischen Dialog, die Klärung der römisch-katholischen Position im „Dreiecksverhältnis Kirche-Staat-Islam“ sowie die Gestaltung des Dialoggeschehens auf Ebene der Bistümer.

Eine wichtige Hilfe für den Dialog von Christen und Muslimen bzw. für das Verständnis ist weiterhin die 2003 erschienene Arbeitshilfe der Unterkommission für den Interreligiösen Dialog mit dem Islam mit dem Titel „Christen und Muslime in Deutschland“.[206] Die Arbeitshilfe informiert sachlich über unterschiedliche muslimische Gruppen in Deutschland, die sie sowohl nach Rechtsschulen als auch nach Herkunftsländern der in Deutschland lebenden Muslime unterscheidet. Die Arbeitshilfe nimmt rechtliche, soziale, religiöse und gesellschaftliche Themen in den Blick. Als Vertreter einer Religionsgemeinschaft gelingt es den Verfassern gut, Fragen der Religionsausübung in der Gesellschaft zu thematisieren. Einzelfragen islamischer Religionsausübung, wie Speise-, Bestattungs- und Kleidungsvorschriften, aber auch Themen wie

[205] Deutsche Bischofskonferenz: Pressemeldung Nr. 116 vom 20.07.2018.

[206] Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.): Arbeitshilfen 172: Christen und Muslime in Deutschland, Bonn 23.09.2003.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Moscheebau/Muezzinruf, interreligiöse Ehen, Religionsunterricht, Fragen der Pflege, des Strafvollzugs und der Wohlfahrt im Allgemeinen werden in der Arbeitshilfe erörtert. Zur Frage des interreligiösen Dialogs hält die Arbeitshilfe fest: „Das unmittelbare Neben- und Miteinander von Muslimen und Christen in Deutschland hat entgegengesetzte Reaktionen provoziert. Teils empfinden sich die Mitglieder der Religionsgemeinschaften als Konkurrenten, teils sehen sie sich gegen den vermeintlichen gemeinsamen Widersacher, den Agnostizismus oder faktischen Atheismus der Gesellschaft, als Verbündete. Demgegenüber geht es dem interreligiösen Dialog um die Suche nach immer tieferer Erkenntnis Gottes und die immer bessere Verwirklichung seines Auftrags im Respekt vor der Unterschiedlichkeit.“[207]

Die Arbeitshilfe benennt auch die für den römischen Katholizismus wichtigen vier Ebenen des Dialogs: den Dialog des Lebens, des Handelns, des theologischen Austauschs und der Glaubenserfahrung. Der Dialog des Lebens kann in Schule, Familie, am Arbeitsplatz, in Politik, Wirtschaft und Handel – überall dort, wo Gläubige verschiedener Religionen zusammenkommen – verwirklicht werden. Er soll von Wertschätzung und Achtung geprägt sein. Die Arbeitshilfe benennt ganz praktische Möglichkeiten, etwa die Beglückwünschung zu einem Feiertag. Der Dialog des Handelns verwirklicht sich z. B. in dem gemeinsamen Einsatz von Christen und Muslimen für Gerechtigkeit. Der Dialog des theologischen Austauschs wird in der Arbeitshilfe weit verstanden. Es soll ein Expertenaustausch nicht nur zu theologischen Themen sein, sondern auch zu Fragen der Religionspädagogik oder der religionssensiblen Pflege. Bei dem Dialog der religiösen Erfahrung geht es um die gegenseitige Einladung zu Gebet und Gottesdienst.[208]

Die meisten Diözesen beschäftigen mittlerweile eigene Islambeauftragte und in der Ausbildung der Priester werden auch Grundkenntnisse über den Islam vermittelt. Es ist der römisch-katholischen Kirche in Deutschland ein Anliegen, dass die Religionsfreiheit auch anderer Religionsgemeinschaften gewahrt wird. Durch unterschiedliche Angebote versucht die römisch-katholische Kirche zu einem besseren gegenseitigen Verständnis beizutragen.

Die DBK hat 1978 die Christlich-Islamische Begegnungs- und Dokumentationsstelle (CIBEDO) eingerichtet. Die langjährige Erfahrung macht CIBEDO innerhalb der katholischen Kirche zu einem wichtigen Ansprechpartner. Aber auch Muslime und muslimische Verbände sehen in ihr einen Ansprechpartner. Beim Festakt zum 40-jährigen Jubiläum im Oktober 2018 würdigte der Bundespräsident das Engagement der CIBEDO, deren Arbeit ein wichtiger Beitrag zum gesellschaftlichen Frieden sei. Interreligiöser Dialog sei wichtig, um sprachfähig zu bleiben, betonte Kardinal Marx, der die Religionsfreiheit als Grundlage für den Dialog hervorhob. Zugleich warnte Kardinal Marx auch vor der Vereinnahmung der Religion für individuelle oder politische Interessen und forderte Christinnen und Christen sowie Musliminnen und Muslime dazu auf, gemeinsam gegen Hass und Gewalt einzutreten, insb. gegen Antisemitismus und Islamfeindlichkeit. CIBEDO trägt durch Dialogveranstaltungen und Veröffentlichungen zum interreligiösen Dialog bei. Ein besonderer Schwerpunkt sind jedoch die Dokumentation islamischen Lebens in Europa, insb. Deutschland, und die Sammlung islamwissenschaftlicher und theologischer Stellungnahmen aus dem akademischen Bereich.

Eine weitere Arbeitshilfe der Unterkommission für den Interreligiösen Dialog mit dem Islam zum „Moscheebau in Deutschland“ hat wesentlich zur Versachlichung der Debatte beigetragen. In der Orientierungshilfe, die v. a. für die Diskussion in Kirchengemeinden gedacht ist, wird festgehalten, dass das „Recht der Muslime auf den Bau würdiger Moscheen“ Teil der Religionsfreiheit ist. Die Orientierungshilfe benennt die vergangene Zusammenarbeit von Moscheevereinen und Kirchengemeinden, die Probleme bewältigt haben, die im Zusammenhang mit dem Bau von Moscheen aufgetaucht seien. Die Orientierungshilfe spricht sich gegen antimuslimische Hetze aus, die im Kontext mit

[207] Ebd., S. 138.

[208] Ebd., S. 142 ff.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Moscheebauten wiederholt auftrete, fordert aber auch auf, Kritik anzuhören und Anliegen der Anwohnerschaft zu berücksichtigen.[209]

Insgesamt tragen Repräsentanten von Religionsgemeinschaften durch gegenseitige Besuche bei Eröffnungen von Gotteshäusern, aber auch bei besonderen Anlässen zu einem besseren gegenseitigen Verständnis bei. Auf der Ebene der Repräsentanten von Religionsgemeinschaften sind eine gegenseitige Wertschätzung und ein guter Dialog wahrnehmbar.

Für den Dialog mit dem Judentum unterhält die DBK ebenfalls eine Unterkommission für die religiösen Beziehungen zum Judentum. Diese ging 2006 aus der seit 1979 bestehenden Arbeitsgruppe „Fragen des Judentums“ hervor. Im Dezember 2015 hat die Unterkommission die Ziele des Dialogs mit dem Judentum wie folgt benannt: „Erstes Ziel des Dialogs ist die Vertiefung der gegenseitigen Kenntnis.“ Darunter fällt auch die gemeinsame exegetische, also erklärende und auslegende Arbeit an biblischen Texten. Als weitere Ziele werden der gemeinsame Einsatz für „Gerechtigkeit, Frieden, Bewahrung der Schöpfung und Versöhnung in der Welt“ genannt, die Bekämpfung rassistischer Diskriminierung von Juden und aller Formen des Antisemitismus und die gemeinsame praktische Hilfe im sozial-karitativen Bereich.[210]

Die DBK pflegt intensive Kontakte zur Allgemeinen Rabbinerkonferenz Deutschlands, zur orthodoxen Rabbinerkonferenz Deutschlands und zum Zentralrat der Juden. Es finden jährliche Gespräche statt, in denen sozialethische, politische und theologische Fragen erörtert werden.

Katholische und Evangelische Akademien in Deutschland sind Orte des interreligiösen Dialogs. Mit viel Fachkenntnis und großer Kompetenz bringen sie Gläubige unterschiedlicher Religionen zusammen und bieten mitunter auch Bildungsinhalte an, die für die jeweils anderen Religionen relevant sind. Aufgrund ihrer Größe und Infrastruktur eignen sich die Akademien besonders als Orte des Dialogs und der interreligiösen Begegnung. Aus der Arbeit der Akademien ließen sich viele Beispiele für den interreligiösen Dialog darstellen. An dieser Stelle sollen es nur zwei sein. So hat die Katholische Akademie in Berlin gemeinsam mit der Kreuzberger Initiative gegen Antisemitismus (KIgA) und der Gesellschaft für Christlich-Jüdische Zusammenarbeit in Berlin in ihrer Veranstaltungsreihe „Berlin in Vielfalt“ an den ägyptischen Arzt Mohamed Helmy, auch Mod Helmy genannt, erinnert. Helmy wurde von den Nationalsozialisten als sog. „Nichtarier“ diskriminiert und zeitweise inhaftiert. Er half einer jüdischen Familie, sich vor der Gestapo zu verstecken. Die Veranstaltung, bei der das Wirken Helmys vorgestellt wurde, fand in der Ahmadiyya Moschee in Berlin statt.

Die Katholische Akademie Hamburg wirft gemeinsam mit „Nordkirche weltweit“, dem Fachrat Islamische Studien, Schura Hamburg, dem Tibetischen Zentrum Hamburg und der jüdischen Gemeinde in Hamburg einen jungen, neuen Blick auf die „großen Fragen: Wie soll unsere Zukunft aussehen? Wie machen wir Frieden? Wie wollen wir leben? Was hält uns zusammen und was unterscheidet uns? Was bedeutet Religion für uns?“ Dazu hat sie Jugendliche mit jüdischem, christlichem und muslimischem Hintergrund eingeladen, gemeinsam zu diskutieren und sich auszutauschen. Die Teilnehmenden haben sich dafür ausgesprochen, auch noch weitere Jugendliche mit buddhistischem und ohne religiösen Hintergrund einzuladen. Seit Dezember 2017 findet der Dialog etwa halbjährlich statt und erreicht etwa 100 junge Personen. Da dieser Dialog sehr alltagsnah und niedrigschwellig ist, erreicht er auch Personen, die sich sonst nicht ausführlich mit Religion bzw. interreligiösem Dialog beschäftigen. Dieses Dialogformat ist ein besonderes Beispiel für einen Dialog, der Alltagsthemen in den Blick nimmt, eine große Anzahl von Teilnehmenden hat, die keine Experten sind, und zudem junge Menschen erreicht. Dieser Dialog ist ein wichtiger Beitrag zur religiösen Bildung. Dass diese Bildung ein wichtiges Fundament hat, hat die Bundeskanzlerin im Jahr 2016 mit einer prägnanten Formel zum

[209] Die deutschen Bischöfe: Moscheebau in Deutschland – Eine Orientierungshilfe, Bonn 25.09.2008, S. 11.

[210] DBK: Kommission für die religiösen Beziehungen zum Judentum: „Denn unwiderruflich sind Gnade und Berufung, die Gott gewährt“ (Röm 11,29). Reflexionen zu theologischen Fragestellungen in den katholisch-jüdischen Beziehungen aus Anlass des 50-jährigen Jubiläums von Nostra aetate, Bonn 2016, S. 35–38.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ausdruck gebracht: „Je besser die religiöse Bildung, desto fundierter der Dialog zwischen Glaubensgemeinschaften und desto größer das gegenseitige Verständnis.“[211]

Evangelische Kirche

Die Evangelische Kirche in Deutschland hat etwa 21,1 Millionen Mitglieder und etwa 300.000 Menschen gehören (evangelischen) Freikirchen an (Stand Dezember 2018).[212] Sie führt neben dem ökumenischen Gespräch mit der römisch-katholischen Kirche Dialoge mit dem Judentum und dem Islam. Grundsätzliche Überlegungen der EKD und einzelne Beispiele aus der Praxis werden im Folgenden dargestellt.

Die EKD hat das Reformationsjubiläum im Jahr 2017 zum Anlass genommen, über die „Islamwahrnehmung der Reformatoren und deren Bedeutung für die Gegenwart nachzudenken.“[213] In einem Impulspapier betont die EKD, dass aus „heutiger Sicht kritikwürdige und theologisch nicht zu rechtfertigende Ansichten“ der Reformatoren zur Sprache kommen müssen und dass es darauf ankommt, mit diesem Erbe so umzugehen, dass es nicht den Dialog der Gegenwart behindert. Die gegenwärtige Welt sei von einem “erheblich positiveren Verständnis religiöser Vielfalt gekennzeichnet, als dies im 16. Jahrhundert und weit darüber hinaus der Fall war.“ Für die EKD hängt die Bedeutung von Religionen in einer pluralistischen Gesellschaft davon ab, wie sie mit den jeweils anderen Religionen umgehen und ob es gelingt, eine Verständigung zwischen Konfessionen und Religionen zu ermöglichen.[214]

Die Landeskirchen der EKD haben unterschiedliche Beauftragte, die sich dem interreligiösen Dialog bzw. dem Dialog mit dem Islam widmen. Diese heißen z. B. *Landeskirchliche Beauftragte für die Seelsorge an Aussiedlern, Ausländern, Flüchtlingen und Islamfragen* (Baden), *Beauftragter für den interreligiösen Dialog und Islamfragen* (Bayern), *Landespfarrer für interreligiösen Dialog* (Berlin), *Referent für interreligiöse Fragen* (Kurhessen/Hessen-Nassau) oder *Islambeauftragter* (Braunschweig). Die unterschiedlichen Titel zeigen auch die unterschiedliche Schwerpunktsetzung bzw. die unterschiedliche historische Entwicklung der Aufgabengebiete. Teilweise wird der interreligiöse Dialog insb. als theologische Grundsatzfrage verstanden, teilweise wird er im Kontext der Seelsorge an Flüchtlingen und Ausländerinnen und Ausländern verortet. Entsprechend vielfältig sind auch die Veranstaltungen, die von den Beauftragten organisiert werden. Neben klassischen Informationsveranstaltungen über islamische Glaubenspraxis und islamische Theologie, die sich an ein evangelisches oder zumindest nicht islamisches Publikum wenden, steht der Austausch zwischen Christen und Muslimen. In jüngerer Zeit kommt es aber auch vermehrt zu Formaten, in denen Christen und Muslime sich gemeinsamen mit aktuellen gesellschaftlichen Themen auseinandersetzen. So fand z. B. 2015 in Kassel im Haus der Kirche eine Tagung zu Islam und Christentum statt, bei der es um fairen Handel ging. Als der Islambeauftragte darauf angesprochen wurde, ob es keine dringenderen Themen im Zusammenleben von Muslimen und Christen gebe, sagte er: Wir wollen „eine Perspektive für die Zukunft andeuten: dass Christen und Muslime gemeinsam und auf Augenhöhe Themen entdecken, die für die Gesellschaft relevant sind“.[215] Diese Aussage ist paradigmatisch für die gegenwärtige Verschiebung des Dialogs. Auf die Darstellung des (den Zuhörenden fremden) Islams folgte eine Diskussion mit Muslimen über den Glauben und die Religion. Diese Diskussion ist nun erweitert worden um gesellschaftliche Themen, aber auch um Fragen der Wohlfahrt, des Religionsverfassungsrechts und der Bekämpfung von

---

[211] https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-bei-der-internationalen-parlamentarierkonferenz-zur-religionsfreiheit-am-mittwoch-den-14-september-2016-465716 [Stand: 08.03.2019].

[212] https://www.ekd.de/statistik-kirchenmitglieder-17279.htm [Stand: 28.10.2019].

[213] Reformation und Islam. Ein Impulspapier der Konferenz für Islamfragen der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD), Hannover 2016.

[214] Christlicher Glaube und religiöse Vielfalt in evangelischer Perspektive. Ein Grundlagentext des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD), Gütersloh 2015.

[215] https://www.hna.de/kassel/interview-andreas-herrmann-islambeauftragter-evangelischen-kirche-4704814.html [Stand: 08.03.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

religiösen Vorurteilen, also um Themen, die zwar mit der Religion zu tun haben, die aber insb. das gesellschaftliche Zusammenleben in den Blick nehmen.

Auf Bundesebene treffen sich jährlich Vertreterinnen und Vertreter der EKD mit dem Koordinierungsrat der Muslime (KRM). Diese Treffen dienen dem Erfahrungsaustausch. Gleichzeitig werden die Treffen genutzt, um sich gemeinsam zu aktuellen Entwicklungen zu äußern. Im Jahr 2016 haben der Ratsvorsitzende der EKD und der Sprecher des KRM betont, dass Religionsgemeinschaften gefordert seien, in einer Zeit, in der Vorurteile das gesellschaftliche Klima gefährden, zum Abbau von Diskriminierungen beizutragen. Im Jahr 2018 konstatierten die Gesprächspartner, dass der christlich-muslimische Dialog in Deutschland derzeit unter erschwerten Bedingungen stattfinde. Der Sprecher des KRM sagte: „Populistische Bewegungen und Parteien, aber auch extremistische Strömungen, die sich gegen die vorhandene religiöse Vielfalt richten, verschärfen das gesellschaftliche Klima insgesamt und tragen zur Polarisierung bei." Der Ratsvorsitzende fügte hinzu, „auch die politischen Entwicklungen in anderen Ländern belasten die Dialogsituation in Deutschland". [216] Gemeinsam sprachen sie sich gegen eine politische Vereinnahmung von Religionen aus. Eine bundesweite Umfrage des Sozialwissenschaftlichen Instituts der EKD bestärkte die Dialogpartner in ihrer Arbeit. Demnach sprachen sich knapp zwei Drittel der Bevölkerung für den Dialog der evangelischen Kirche mit dem Islam aus. Die Studie fand auch heraus, dass es eine höhere Akzeptanz von Muslimen gebe als des Islams. Ein weiteres Thema des Gesprächs war das Verhältnis von Staat und Religionsgemeinschaften in Deutschland. Dabei wurde das Religionsverfassungsrecht als religionsfördernd bezeichnet und die große Bedeutung der Religionsfreiheit für die Entfaltung religiösen Lebens in Deutschland hervorgehoben. Ein Stocken des Dialogs (?) zwischen staatlichen Behörden und muslimischen Gemeinschaften wurde vom KRM erwähnt und bedauert, da „gerade hier […] in den letzten Jahren wichtige Grundlagen für das Zusammenleben der Menschen in ihrer Vielfalt gelegt worden" seien. Der Ratsvorsitzende der EKD hob die Verpflichtung der Religionsgemeinschaften hervor, sich „aktiv für die Möglichkeit jedes einzelnen Menschen überall auf der Welt einzusetzen, seine Religion frei zu wählen". Verurteilt wurden Anschläge auf religiöse Einrichtungen wie etwa Gebetsräume und die Bedrohung von Menschen aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit in der Bundesrepublik.

In den vergangenen Jahren sind zahlreiche Publikationen entstanden, die die aktuelle Entwicklung aufnehmen. Sie richten sich z. B. an Flüchtlinge oder geben eine Hilfe zur Gestaltung gemeinsamer Rituale in der multireligiösen Gesellschaft. Dabei nehmen sie öffentliche Veranstaltungen wie Schulgottesdienste oder öffentliche Trauerfeiern in den Blick, aber auch die kirchliche Praxis, etwa die Gestaltung kirchlicher Hochzeiten von christlich-muslimischen Paaren. Auch hier wirkt der interreligiöse Dialog in die Religionsgemeinschaft, aber auch in die gesamte Gesellschaft hinein.

Für den Dialog der EKD mit dem Judentum seien exemplarisch die regelmäßigen Treffen des Rates der EKD mit dem Zentralrat der Juden (ZdJ) erwähnt. Im Kontext des Reformationsjubiläums hat die 12. Synode der EKD auf ihrer dritten Tagung im November 2016 eine Kundgebung mit dem Titel „‚… der Treue hält ewiglich.' (Psalm 146,6) – Eine Erklärung zu Christen und Juden als Zeugen der Treue Gottes"[217] beschlossen. Darin benennt sie einen Prozess der Beschäftigung mit dem Verhältnis Martin Luthers zu den Juden und betont, dass man sich von Luthers Schmähungen der Juden distanziert habe und dass Luthers „Sicht auf das Judentum nach unserem heute erreichten Verständnis mit der biblisch bezeugten Treue Gottes zu seinem Volk unvereinbar ist". Der Beschluss erwähnt ebenso das „nach 1945 gewachsene Bekenntnis zur Schuldgeschichte gegenüber den Juden und zur christlichen Mitverantwortung an der Schoah". Dankbar wird auf „vielfältige Formen der Begegnung von Christen und Juden und durch solche Begegnungen eröffnete Lernwege" zurückgeblickt. Und die Synode hält fest, dass es die Begegnungen mit jüdischen Gesprächspartnern waren, die zu einem Lernprozess geführt

[216] EKD-Pressemitteilung vom 11.10.2018: Zusammenhalt in schwierigen Zeiten. Jährliches Spitzentreffen zwischen evangelischer Kirche und Koordinationsrat der Muslime in Köln.

[217] Beschluss der 3. Tagung der 12. Synode der EKD, Magdeburg, 3. bis 9. November 2016: Kundgebung: „der Treue hält ewiglich." (Psalm 146,6) – Eine Erklärung zu Christen und Juden als Zeugen der Treue Gottes.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

haben, welcher gleichberechtigte Wahrnehmung und einen Dialog mit sich gebracht hat, in dem man sich gegenseitig von Glaubenserfahrungen und Lebensformen berichtet. Judenfeindschaft und Antisemitismus in alten und neuen Formen will die Synode entgegentreten.

Judentum

Die jüdischen Gemeinden in Deutschland haben etwa 100.000 Mitglieder. Nach Statistiken des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge sind seit 1989 insgesamt rd. 200.000 Menschen jüdischer Abstammung aus der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland eingewandert. Nicht alle von ihnen haben sich Gemeinden angeschlossen. Der Zentralrat der Juden in Deutschland (ZdJ) ist als eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (KdöR) anerkannt und will „eine Vertretung für alle Juden“[218] sein. Dem ZdJ gehören 23 Landesverbände und 105 jüdische Gemeinden an. Der Präsident des ZdJ hat 2018 in seinem Grußwort bei der Internationalen Konferenz „Bilanz und Neuaufbrüche. Gegenwart und Zukunft des christlich-jüdischen Dialogs. Historische und theologische Perspektiven“ einen guten Überblick über den christlich-jüdischen Dialog in Deutschland gegeben. Als Maßstab für den Dialog nannte er die Selbstvergewisserung ob des eigenen Standpunkts, den Respekt gegenüber den anderen Religionen und eine ehrliche und offene Benennung von Problemen. Er hat dabei auch gegenwärtige Herausforderungen und Forderungen an die christlichen Dialogpartner benannt und so gezeigt, dass der Dialog auf einem Niveau geführt wird, das auch strittige Fragen und Streitfragen zulässt. Zudem warnte der Präsident vor einem einseitigen Bezug des Dialogs auf politische Fragen. Ein Dialog zwischen den Religionen lebt vom gegenseitigen Interesse auch an der Religion des anderen. Der Präsident hob auch die Besonderheit des Dialogs zwischen Christen und Juden hervor, der nicht von einem christlich-jüdisch-muslimischen Dialog abgelöst werden könne: Der Dialog des Christentums mit „seinem älteren Bruder“ sei, so der Präsident, unerlässlich. Ein Gespräch mit muslimischen Personen und Verbänden solle zusätzlich stattfinden und diesen besonderen Dialog nicht ersetzen. Auch der Ersetzung des christlich-jüdischen Dialogs durch einen interkulturellen Dialog erteilte er eine Absage. Für die Religionsgemeinschaften sei es wichtig, das zeitlose Angebot, welches die Religionen bereithalten, darzustellen. Der Präsident betonte aber auch die erfolgreiche gewachsene Zusammenarbeit christlicher Kirchen, jüdischer und muslimischer Gemeinschaften in Deutschland. Er hob in diesem Zusammenhang die gegenseitige Solidarität hervor, die in der Debatte über die Beschneidung männlicher Säuglinge zum Ausdruck gebracht worden war.

Ein Beispiel für den konkreten Dialog zwischen Juden und Muslimen ist ein Seminar des ZdJ, der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST) und des Zentralrats der Muslime in Deutschland (ZMD), in welchem sie sich über Erfahrungen in der Integrationsarbeit von Flüchtlingen ausgetauscht haben. Der Präsident des ZdJ betonte die intensive Erfahrung, welche die jüdische Gemeinde mit der Integration von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion gemacht habe, und benannte auch die Erfahrungen der muslimischen Gemeinden. An diese Erfahrungen konnten beide Verbände in ihrer gegenwärtigen Arbeit mit Flüchtlingen anknüpfen, beide stellten aber auch fest, dass die gegenwärtige Integrationsarbeit auch neue Herausforderungen mit sich bringe. Diese Herausforderungen seien für Muslime und Juden, welche Minderheiten in Deutschland seien, oft ähnlich.[219]

Islam

Statistiken in Deutschland zur religiösen Zugehörigkeit beziehen sich in der Regel auf die Zugehörigkeit zu religiösen Organisationen. Die genaue Anzahl der Muslime in Deutschland kann daher gegenwärtig nicht genau angegeben werden. Zwar bezeichnen

[218] https://www.zentralratderjuden.de/der-zentralrat/aufgaben/ [Stand: 08.03.2019].

[219] https://www.zentralratderjuden.de/aktuelle-meldung/gemeinsames-seminar-mit-zentralrat-der-muslime-zur-fluechtlingsintegration/ [Stand: 08.03.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

sich ca. 5 Millionen Personen in Deutschland als Muslim bzw. als Muslimin,[220] von diesen Personen sind jedoch nur ca. 20 % in religiösen Vereinen oder Gemeinden organisiert. Zugleich praktiziert ein höherer Anteil als 20 % regelmäßig in religiösen Gemeinden. Die große Mehrheit der Muslime in Deutschland sind, wie auch weltweit, Sunniten. Etwa 7 % der in Deutschland lebenden Muslime, so wird geschätzt, sind Schiiten. [221]

Im Folgenden geht es um die Dialoge insb. derjenigen Muslime in Deutschland, die sich in den Verbänden, die sich im Koordinierungsrat der Muslime (KRM) zusammengeschlossen haben, engagieren. Diese Verbände und auch viele der Moscheegemeinden in Deutschland pflegen Kontakte zu anderen Religionsgemeinschaften, insb. zum Christentum und auch zum Judentum. Auf lokaler Ebene gibt es viele Initiativen, die von Moscheegemeinden ausgehen und die Besuche in Kirchen und Synagogen organisieren. Ein Großteil der Moscheen in Deutschland bietet Moscheeführungen und Veranstaltungen zum Kennenlernen der Moschee an.

Der KRM, der sich jährlich mit Repräsentanten der EKD (s. o.) trifft, hat gemeinsam mit dieser im Jahr 2015 einen Dialogratgeber herausgegeben.[222] In diesem halten KRM und EKD zwei Motivationen für den interreligiösen Dialog fest: den Wunsch nach religiösem Verstehen und die Bewältigung lebenspraktischer Fragen. Während Ersteres allein in den Bereich der Religionsgemeinschaften gehört, ist die Beschäftigung mit der Bewältigung lebenspraktischer Fragen von gesamtgesellschaftlichem Interesse. Der Ratgeber betont, dass in vielen evangelischen und muslimischen Einrichtungen ein wertvoller Beitrag zum friedlichen gesellschaftlichen Miteinander geleistet werde. KRM und EKD betonen ihre Bereitschaft, Unterstützung zu vermitteln, wenn es im gemeinsamen Alltag von Christen und Muslimen, etwa in Krankenhäusern, Schulen oder in Pflegeheimen, zu Konflikten oder Irritationen kommt. Gleichzeitig listet der Ratgeber auf, welche Kooperationen und Dialogmaßnahmen bereits bestehen bzw. wo evangelische Einrichtungen auch für Muslime offen sind und umgekehrt. Der Ratgeber beschreibt dies am Beispiel evangelischer Kindertagesstätten, in welchen auch muslimische Kinder betreut werden. Der Ratgeber antizipiert eine Zukunft, in welcher die Anzahl der muslimischen Kindergärten steigen werde, was zu einer Betreuung evangelischer Kinder in muslimischen Einrichtungen führen könnte. Das frühe gemeinsame Lernen schafft eine wichtige Grundlage für das Miteinander in einer multireligiösen Gesellschaft. Die EKD begrüßt die Bemühungen um von muslimischen Einrichtungen getragene soziale Dienste und betont zugleich, dass auch innerhalb der evangelischen, diakonischen Einrichtungen eine Offenheit für die Versorgung von Menschen muslimischen Glaubens bestehe.

Eine Veranstaltung mit großer Öffentlichkeitswirksamkeit ist der Tag der offenen Moschee (TOM), der in Deutschland seit 1997 stattfindet und immer am Tag der Deutschen Einheit, dem 3. Oktober, begangen wird. Auf Initiative des Zentralrats der Muslime, eines muslimischen Dachverbands, wurde der Tag 1997 initiiert und etwa 600 Moscheegemeinden nahmen daran teil. Inzwischen leitet der KRM den TOM. Der KRM nennt vier Ziele des TOM: Kennenlernen, Kommunikation, konstruktiver Dialog sowie Partizipation und Anerkennung. Das gegenseitige Kennenlernen sei notwendig, um die Vielfalt muslimischen Lebens in Deutschland zu verstehen und um Vorurteile abzubauen und Missverständnissen vorzubeugen. Authentische Kommunikation soll das verzerrte Islambild, welches in der Öffentlichkeit vorherrsche, widerlegen. Der TOM wird als gute Basis für den Dialog verstanden, welcher in der religiös und kulturell pluralistischen

---

[220] Stichs, Anja: Wie viele Muslime leben in Deutschland? Eine Hochrechnung über die Anzahl der Muslime in Deutschland zum Stand 31. Dezember 2015,Im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz S. 2: „Nach einer (…) Hochrechnung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz (DIK) lebten am 31. Dezember 2015 in Deutschland zwischen 4,4 und 4,7 Millionen Muslime. Bei einer Einwohnerzahl von insgesamt 82,2 Millionen Personen in Deutschland ergibt sich, dass der Anteil der Muslime zwischen 5,4 % und 5,7 % liegt."

[221] Haug/S. Müssig/A. Stichs: Muslimisches Leben in Deutschland, Nürnberg 2009; A. Stichs: Wie viele Muslime leben in Deutschland. Eine Hochrechnung über die Anzahl der Muslime in Deutschland zum Stand 31. Dezember 2015, Nürnberg 2016.

[222] Koordinierungsrat der Muslime und Evangelische Kirche in Deutschland: Dialogratgeber zur Förderung der Begegnung zwischen Christen und Muslimen in Deutschland, Hannover und Köln 2015.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Gesellschaft Deutschlands unverzichtbar sei. Gerade der TOM bietet eine relativ niedrigschwellige Gelegenheit zu einem Gespräch bei einem gemeinsamen Essen und einem Besuch einer Moschee. Dieser Dialog, der sich gerade nicht vorrangig an Expertinnen und Experten richtet, sondern an interessierte Menschen aus der Nachbarschaft, hat das Potenzial, auch diejenigen in den Dialog einzubinden, die sonst nicht erreicht werden, und so breitere Teile der Bevölkerung teilhaben zu lassen. Unter dem Stichwort „Partizipation“ nimmt der KRM diejenigen Muslime in den Blick, die sich am TOM beteiligen und dadurch auch Kontakte zu Menschen knüpfen, denen sie sonst nicht begegnen würden. Diese Perspektive macht deutlich, dass der Dialog für beide Seiten eine Bereicherung und Erweiterung der Möglichkeiten darstellt. Die Tage der offenen Moschee stehen jedes Jahr unter einem Motto, das i. d. R. aktuelle Bezüge aufweist. Im Jahr 2017 war das Motto „Gute Nachbarschaft – Bessere Gesellschaft“.[223] Die Broschüre zum TOM 2017 enthält Koranverse und muslimische Regeln zum Umgang mit Nachbarn, sie erklärt aber auch, welche Regeln bei einem Besuch bei muslimischen Nachbarn beachtet werden sollten. Das Thema des TOM 2018 lautete „Religiosität – Individuell, Natürlich, Normal“.[224] Die Broschüre betont, dass unterschiedliche Religionen Teil einer pluralen Gesellschaft seien, und ruft zu einer „gelassenen Sichtweise“ auf unterschiedlich gelebte Religion im Alltag auf.

Aleviten und Yeziden

Im Zusammenhang mit dem Islam wird häufig auch über Aleviten und Jesiden/Yeziden/Êzîden[225] gesprochen. Diese beiden Religionsgemeinschaften sind jedoch – im Fall des Alevitentums zumindest teilweise – vom Islam zu unterscheiden. Ein religionswissenschaftliches Gutachten aus dem Jahr 2003 kommt zu dem Urteil, das Alevitentum sei entweder eine „eigenständige Religion mit besonderen Bezügen zum Islam“ oder aber eine „eigenständige Größe innerhalb des Islam“, d. h. eine eigenständige islamische Glaubensrichtung. Unter Aleviten in Deutschland wird mehrheitlich die Meinung vertreten, dass das Alevitentum eine eigenständige Glaubensrichtung innerhalb des Islams sei.[226] Eine noch deutlichere Unterscheidung ist beim Yezidentum vorzunehmen. Laut Selbstdarstellung des Zentralrats der Yeziden sind sie eine „monotheistische Religion, deren Wurzeln 2.000 Jahre“ vor unserer Zeitrechnung.[227] Die kulturelle und religiöse Eigenheit sehen die Yeziden als Bereicherung für die Gesellschaft, in der sie sich vielfältig engagieren, insb. im Bereich Integration, aber auch für Menschenrechte. In ihren ursprünglichen Heimatländern im Nahen Osten wurden und werden Yeziden vielfach unterdrückt. Oft mussten sie ihre Zugehörigkeit zu ihrer Religion geheim halten. Die neue Freiheit in der deutschen Diaspora ermöglicht den Yeziden Religionsfreiheit und führt häufig dazu, dass die Gemeinschaft den Dialog mit anderen Religionsgemeinschaften aktiv sucht.[228]

5.1.2 Ausgewählte Dialoginitiativen

Unterschiedliche Dialogformate haben sich in Deutschland teilweise schon seit Jahrzehnten etabliert. Die ersten Initiativen widmeten sich dem Austausch zweier Religionen, zunächst Christentum und Judentum, später auch Christentum und Islam und gelegentlich auch Islam und Judentum. In der pluraler werdenden Gesellschaft kam es immer häufiger zum Dialog der drei monotheistischen Religionen und in jüngerer Zeit auch zu einem noch umfassenderen Religionsdialog.

---

[223] KRM: Gute Nachbarschaft – Bessere Gesellschaft. Broschüre zum Tag der Offenen Moschee 2017.

[224] KRM: Religiosität – Individuell, Natürlich, Normal. Broschüre zum Tag der Offenen Moschee 2017.

[225] So die drei häufigsten Schreibweisen im deutschsprachigen Raum.

[226] Siehe Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Muslimisches Leben in Deutschland, Nürnberg 2009, S. 22 und 303.

[227] http://www.religionen-im-gespraech.de/thema/die-unbekannte-religion-jesiden-niedersachsen/hintergrund/jesidentum-was-ist-das [Stand: 06.05.2019].

[228] http://www.bpb.de/gesellschaft/bildung/filmbildung/270902/die-jesiden [Stand: 06.05.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Lange Nacht der Religionen

Die Lange Nacht der Religionen ist ein Veranstaltungsformat, das seit einigen Jahren in mehreren Städten Deutschlands stattfindet. Es sind i. d. R. lokale Initiativen, die die Veranstaltung organisieren. Die Vielfalt der Religionsgemeinschaften vor Ort wird bei den Veranstaltungen deutlich. Es gibt große Unterschiede bei der Anzahl der sich präsentierenden Religionsgemeinschaften, diese hängen auch von der Einwohnerzahl und den vor Ort vorhandenen Gemeinden ab: So nahmen in Fürth im Jahr 2018 17 Religionsgemeinschaften teil, in Berlin fast 100. So nahmen in Fürth im Jahr 2018 17 Religionsgemeinschaften teil, in Berlin fast 100. Das Beispiel Fürths zeigt aber auch, dass religiöse Vielfalt nicht nur ein Thema in Metropolen ist. Neben christlichen, jüdischen und muslimischen Gemeinden nahm in Fürth die Bahá'í-Gemeinde an der Nacht der Religionen teil. In Berlin waren unter den fast 100 teilnehmenden Gemeinden, spirituellen Gruppen und interreligiösen Initiativen auch kleine Gemeinschaften wie etwa die aus Japan stammende spirituelle Bewegung Happy Science (Wissenschaft des Glücks), die Buddhistische Gesellschaft Berlin oder die Quäkergemeinschaft, aber auch Kirchengemeinden, jüdische Gemeinden und Moscheegemeinden. Ziel der Langen Nacht der Religionen ist ein friedliches Zusammenleben in der multireligiösen Gesellschaft. Deshalb stehen, so das Vorwort des Programms, „Menschen, die in den Religionen, spirituellen Gruppen und interreligiösen Initiativen aktiv sind, […] in Moscheen, Kirchen, Synagogen, Tempeln oder Gemeindehäusern bereit, auf Fragen zu antworten, über die Bedeutung von Religion zu diskutieren oder Rituale und Kleidungsvorschriften zu erklären. Sie wollen an diesem Abend zeigen, dass Religion nichts Besonderes, sondern ein konstruktiver Teil unserer Gesellschaft ist."[229]

Interkulturelle Woche

Die Interkulturelle Woche (IKW)[230] ist eine Initiative der Deutschen Bischofskonferenz (DBK), der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) und der Griechisch-Orthodoxen Metropolie. Sie findet seit 1975 jährlich im Herbst statt. Neben Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften wird sie auch von Kommunen, Wohlfahrtsverbänden, Migrantenorganisationen und Initiativgruppen unterstützt und mitgetragen. Etwa 5.000 Veranstaltungen, die unter einem jährlich wechselnden Motto stehen, finden in über 500 Städten und Gemeinden statt. Mit dem Motto der IKW 2018 „Vielfalt verbindet" wollten die Verantwortlichen ein „starkes Signal für das friedliche Zusammenleben"[231] setzen. Im Jahr 2019 lautet das Motto „Zusammen leben, zusammen wachsen". Von den Veranstaltern wird das Eintreten für bessere politische und rechtliche Rahmenbedingungen des Zusammenlebens von Deutschen und Zugewanderten als ein Ziel der „Woche" angegeben. Aber auch durch Begegnungen und Kontakte im persönlichen Bereich ein besseres gegenseitiges Verständnis zu entwickeln und zum Abbau von Vorurteilen beizutragen, ist ein zentrales Anliegen der Initiative. Deshalb werden die Informationsveranstaltungen durch Feste und Begegnungen sowie Theater- und Filmvorführungen und Lesungen ergänzt. Das Gemeinsame Wort der Kirchen ist zentraler Bezugspunkt der inhaltlichen Vorbereitung der IKW. Mit seiner Veröffentlichung im Mai starten die Vorbereitungen der IKW an vielen Orten in Deutschland.

Woche der Brüderlichkeit

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs regten bereits entstandene Nationale Räte für Christlich-Jüdische Zusammenarbeit in den USA, in Großbritannien, Frankreich und der Schweiz die Initiative zur Gründung der Gesellschaften für Christlich-Jüdische Zusammenarbeit in Deutschland an. Zu den Gesellschaften für Christlich-Jüdische Zusammenarbeit gehören in Deutschland ca. 20.000 Mitglieder, Freunde und Förderer. Wie der Deutsche Koordinierungsrat (DKR) werden auch die Einzelgesellschaften überwiegend aus öffentlichen Mitteln (z. B. des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat. das den Deutschen Koordinierungsrat institutionell fördert), aus

---

[229] Programmheft, 7. Lange Nacht der Religionen, Seite 4.

[230] https://www.interkulturellewoche.de/ [Stand: 08.03.2019].

[231] Pressemitteilung des Ökumenischen Vorbereitungsausschusses zur Interkulturellen Woche vom 17.09.2018: Flagge zeigen für Menschenrechte.

Mitgliedsbeiträgen und Spenden finanziert. Auf seiner Homepage benennt der Koordinierungsrat seine Aufgaben und Ziele: „Die Gesellschaften für Christlich-Jüdische Zusammenarbeit sind in der Bundesrepublik Deutschland nach der Befreiung vom nationalsozialistischen Unrechtsstaat entstanden. Sie wissen von der historischen Schuld und stellen sich der bleibenden Verantwortung angesichts der in Deutschland und Europa von Deutschen und in deutschem Namen betriebenen Vernichtung jüdischen Lebens. Begründet in der biblischen Tradition folgen sie der Überzeugung, dass im politischen und religiösen Leben eine Orientierung nötig ist, die Ernst macht mit der Verwirklichung der Rechte aller Menschen auf Leben und Freiheit ohne Unterschied des Glaubens, der Herkunft oder des Geschlechts.“[232]

Seit 1952 veranstalten die Gesellschaften für Christlich-Jüdische Zusammenarbeit die Woche der Brüderlichkeit. Sie findet jedes Jahr im März statt. Bei der zentralen Eröffnungsfeier, die über den DKR vom BMI gefördert wird, wird jedes Jahr die Buber-Rosenzweig-Medaille vergeben. Die Buber-Rosenzweig-Medaille zeichnet Personen oder Organisationen aus, die sich besonders um den Dialog zwischen Christen und Juden verdient gemacht haben. Unter den Preisträgerinnen und Preisträgern sind z. B. die Theologen Helmut Gollwitzer und Johann Baptist Metz, der Schriftsteller Friedrich Dürrenmatt, die Bundespräsidenten Friedrich von Weizäcker und Johannes Rau, aber auch Organisationen wie die Konferenz Landeskirchlicher Arbeitskreise Christen und Juden (KLAK), der Gesprächskreis Christen und Juden beim Zentralkomitee der deutschen Katholiken, Aktion Sühnezeichen Friedensdienste oder die Initiative Schule ohne Rassismus. Die Eröffnungsfeier wird in den öffentlich-rechtlichen Fernsehsendern übertragen und wirkt dadurch in die Breite der Gesellschaft. Das Thema der Woche der Brüderlichkeit im Jahr 2018 war „Angst überwinden – Brücken bauen“ und 2019 lautete das Motto „Mensch, wo bist du? Gemeinsam gegen Judenfeindschaft.“

„Weißt Du, wer ich bin?“

„Weißt du, wer ich bin? – das Projekt der drei großen Religionen für friedliches Zusammenleben in Deutschland“ (WDWIB) ist ein gemeinsames Projekt der Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen in Deutschland (ACK), des Zentralrats der Juden in Deutschland und der vier im KRM zusammengeschlossenen muslimischen Verbände. Das Projekt bestand zunächst von 2004 bis 2011 und wurde 2016 erneut aufgelegt. Mit dem Projekt leisten die beteiligten Träger laut Eigenbeschreibung einen Beitrag zur Verständigung von Menschen unterschiedlicher Religionszugehörigkeit und zur Zusammenarbeit in der Flüchtlingshilfe über die Grenzen der Religionen hinweg. Sie machen damit deutlich, dass die Religionen einen konstruktiven Beitrag zur Integration und einem friedlichen Zusammenleben leisten. In der aktuellen Projektphase werden sowohl klassische Dialogprojekte als auch Projekte für die Arbeit mit Flüchtlingen gefördert. Vom interreligiösen Fest, dem Dialog mit den Religionsgemeinschaften bis hin zum gemeinsamen Einsatz für die Religionsfreiheit und die Menschenrechte. Über das Projekt erhalten vor allem lokale Maßnahmen Zuschüsse, deren Ziele mit denen von "Weißt du, wer ich bin?" übereinstimmen und in denen mindestens zwei Religionsgemeinschaften (Gemeinden, Institutionen, Initiativen) zusammenarbeiten. Das Projekt WDWIB wird maßgeblich aus Mitteln des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat gefördert.

Dialogveranstaltungen und Hilfe zum Dialog durch die Eugen-Biser-Stiftung

Die Eugen-Biser-Stiftung ist seit über zehn Jahren im Bereich des interreligiösen Dialogs als unabhängige Akteurin tätig. Die Stiftung hat es sich zur Aufgabe gemacht, den interreligiösen und interkulturellen Dialog zwischen den Weltreligionen und Weltanschauungen praxisorientiert zu intensivieren. Aus einer christlichen Sichtweise heraus setzt sie Impulse für ein friedliches Zusammenleben. Als Basis des Engagements dienen die von ihr als christliche Grundwerte bezeichneten Werte der Menschenwürde, der Freiheit und der Toleranz. Schwerpunkte der Arbeit legt sie auf den christlich-jüdischen und den christlich-islamischen Dialog. Durch ihre gute Arbeit ist die Stiftung zu einer anerkannten Partnerin der Religionsgemeinschaften, aber auch anderer

[232] https://www.deutscher-koordinierungsrat.de/dkr-Wer-wir-sind-info [Stand: 08.03.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Einrichtungen der Zivilgesellschaft und des Staates geworden. Zwei richtungsweisende, unter anderem durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat geförderte Publikationen für den interreligiösen Dialog in Deutschland wurden von der Eugen-Biser-Stiftung herausgegeben: das „Handbuch Christentum und Islam in Deutschland“ und das mittlerweile auf Deutsch, Türkisch und Arabisch vorliegende „Lexikon des Dialogs“. Diese Nachschlagewerke sind unverzichtbar geworden für viele im interreligiösen Dialog tätige Menschen.

Die Weltethos-Idee

Im Jahr 1990 erschien das Buch „Projekt Weltethos“ von Hans Küng. Der Tübinger Theologe entwickelte darin und in weiteren Werken die Idee eines gemeinsamen Wertefundaments aller Religionen und Kulturen: ein globales Ethos, welches im globalen Zeitalter einen ethischen Grundkonsens innerhalb vielfältiger religiöser, weltanschaulicher und philosophischer Traditionen darstellt. Unterschiedliche Glaubensvorstellungen und Weltanschauungen werden von dem Theologen nicht vereinheitlicht, sondern respektiert. Gleichzeitig gelang es ihm, in empirischen Untersuchungen der Weltreligionen einen Kanon an Grundregeln bzw. Werten, die von allen geteilt werden, zu finden. Die 1995 in Tübingen gegründete Stiftung Weltethos verfolgt das Ziel der Vermittlung interkultureller Kompetenz und fördert die Zusammenarbeit unterschiedlicher Religionen. Gemeinsam mit dem Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg startete die Stiftung Weltethos im Dezember 2017 das dreijährige Projekt „Lokale Räte der Religionen“. Ende 2018 gab es bereits Räte der Religionen in zehn Kommunen in Baden-Württemberg. Der erste Bundeskongress der Räte der Religionen fand in Frankfurt am Main im September 2018 statt. Mitglieder interreligiöser Dialoginitiativen aus 29 deutschen Städten und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stiftung Weltethos nahmen daran teil, vernetzten sich und arbeiteten an aktuellen Themen, wie z. B. der Bekämpfung gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit.

5.1.3 Aktivitäten der Bundesregierung zur Förderung des interreligiösen Dialogs

Die Bundesregierung fördert den interreligiösen Dialog, da dieser zu einem friedlichen Leben in der multireligiösen Gesellschaft beiträgt. Sie ist religiös neutral und bewertet weder Glaubensinhalte, noch hat sie eine eigene Position zum interreligiösen Dialog in seiner theologischen oder religiösen Form. Dies bleibt den Kirchen und Religionsgemeinschaften überlassen. Diese müssen entscheiden, ob und wie sie religiöse Feiern gemeinsam begehen wollen und können. Dies gilt auch für öffentliche Rituale, wie etwa Gedenk- oder Trauerfeiern. Die Bundesregierung fördert den Dialog zwischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern unterschiedlichen Glaubens. Sie tut dies mit Respekt vor der grundgesetzlich garantierten positiven und der negativen Religionsfreiheit aller Bürgerinnen und Bürger und in Anerkennung der großen Leistungen von Religionsgemeinschaften für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und Frieden. Die Bundeskanzlerin hat in ihrer Rede auf der Internationalen Parlamentarierkonferenz zur Religionsfreiheit im Jahr 2016 den hohen Stellenwert der Religionsfreiheit betont. Dieser gelte auch dann, „wenn uns manch religiös motiviertes Verhalten befremden mag. [Denn] Freiheitsrechte schützen auch die Freiheit, anders zu sein, als es sich die Mehrheit wünscht oder vorstellt.“[233]

Die Bundesregierung fördert den interreligiösen Dialog direkt und indirekt. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) ist in der Bundesregierung federführend für die Förderung des interreligiösen Dialogs in Deutschland zuständig und fördert Projekte des interreligiösen Dialogs. Hierbei handelt es sich weitgehend um Projekte, die von Religionsgemeinschaften selbst getragen und gemeinsam durchgeführt werden.

Auch die Beauftrage steht in einem regen Austausch mit Vertretungen von Religionsgemeinschaften. Sie lädt diese regelmäßig zu einem Dialoggespräch in das

[233] https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-bei-der-internationalen-parlamentarierkonferenz-zur-religionsfreiheit-am-mittwoch-den-14-september-2016-465716 [Stand: 08.03.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bundeskanzleramt ein. Dieses Gespräch dient sowohl der Vernetzung der Repräsentanten der Religionsgemeinschaften untereinander als auch dem Dialog mit der Bundesregierung. Während des Dialoggesprächs werden aktuelle Themen, darunter auch kontroverse und strittige Themen, diskutiert. Im Jahr 2019 hat die Beauftragte ein neues Dialogformat begonnen und besucht Gotteshäuser unterschiedlicher Religionsgemeinschaften. Im April 2019 besuchte sie auf Einladung der Türkischen Gemeinde in Deutschland e. V. (TGD) eine Moschee in Stuttgart. Anschließend führte sie ein Gespräch mit unterschiedlichen Vertretern des Islams in Deutschland in den Räumen der TGD. Der zweite Besuch eines Gotteshauses führte die Staatsministerin in die Münchener Hauptsynagoge und abschließend besuchte sie eine Kirchengemeinde von Migrantinnen und Migranten in Berlin. Bei den Besuchen war jeweils auch das Verhältnis zu anderen Religionsgemeinschaften Thema der Gespräche sowie der Beitrag der Religionsgemeinschaft zum friedlichen Zusammenleben in der multireligiösen Gesellschaft Deutschlands. Diese Gespräche sollen die Religionsgemeinschaften darin bestärken, ihre Aktivitäten im interreligiösen Dialog auszubauen und neue Formate des Dialogs zu entwickeln.

5.1.4 Fazit

Die beispielhaft angeführten Initiativen der Religionsgemeinschaften, der Zivilgesellschaft und des Staates zeigen, dass der interreligiöse Dialog in Deutschland auf einem sehr guten Weg ist. Der etablierte und vertrauensvolle Dialog der Religionsgemeinschaften untereinander trägt zu einem gegenseitigen Verstehen auch in schwierigen Zeiten bei. Als in den vergangenen Jahren die Stimmen populistischer Bewegungen lauter wurden, die von einem „christlichen Abendland“ sprachen, waren es auch Vertreter der Kirchen, die sich dagegen wandten. Kardinal Marx, Vorsitzender der Deutschen Bischofskonferenz, sagte, er halte nicht viel von der Rede vom christlichen Abendland, „weil der Begriff vor allem ausgrenzend“ sei. Der Kardinal betonte zugleich die „große Herausforderung, in Europa dafür zu sorgen, dass verschiedene Religionen mit jeweils eigenen Wahrheitsansprüchen friedlich zusammenleben“, und warnte die Religionsgemeinschaften vor der Instrumentalisierung der Religion.[234] Auch Josef Schuster, Präsident des Zentralrats der Juden, betonte in seiner viel beachteten Rede zum 80. Jahrestag der Novemberpogrome 2018 den Willen, für die Demokratie einzustehen: „Ein Selbstläufer ist die Demokratie nicht. Wir müssen etwas dafür tun. Wir müssen mutig sein.“[235]

Die Leistungen der Religionsgemeinschaften für Teilhabe, Chancengleichheit, Dialog und gesellschaftlichen Frieden sind offenkundig. Dennoch ist es auch unstrittig, dass weiterhin Herausforderungen bestehen, denen im Dialog zwischen den Religionsgemeinschaften, aber auch im Dialog von Staat und Religionsgemeinschaften begegnet werden kann und muss. Auch den Vorbehalten, die in Teilen der Gesellschaft gegenüber dem Islam, aber auch gegenüber dem Judentum bestehen, sollte durch Dialog begegnet werden. Dies ist zuerst Aufgabe der Religionsgemeinschaften, aber diese dürfen sich gewiss sein, dass der Staat ihre Bemühungen auch weiterhin wahrnimmt, anerkennt und teilweise auch fördert. Auch der Dialog zwischen Menschen, die keiner Religionsgemeinschaft angehören, und religiösen Menschen wird zukünftig an Bedeutung gewinnen. Dieser Dialog wird in Deutschland bereits an einigen Stellen mit Gewinn geführt. Insgesamt kann festgehalten werden, dass weder die Mehrheit der Menschen ohne Religionszugehörigkeit denen mit Religionszugehörigkeit noch die Mehrheit derjenigen mit Religionszugehörigkeit denen ohne Religionszugehörigkeit feindlich gesinnt ist. Damit dies so bleibt und damit in den wenigen Fällen, in denen es nicht so ist, eine Verbesserung erreicht werden kann, ist auch hier eine Verstärkung der Dialogbemühungen wünschenswert.

---

[234] https://www.katholisch.de/aktuelles/aktuelle-artikel/kardinal-marx-kritisiert-begriff-christliches-abendland [Stand: 08.03.2019].

[235] https://www.zentralratderjuden.de/aktuelle-meldung/artikel/news/zentrale-gedenkveranstaltung-zum-80-jahrestag-der-reichspogromnacht/ [Stand: 08.03.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Exkurs: Deutsche Islam Konferenz

Die 2006 ins Leben gerufene Deutsche Islam Konferenz (DIK) ist das zentrale Forum für den Dialog des Staates mit Muslimen, muslimischen Organisationen und islamischen Verbänden. Die DIK hat sich im Laufe der Jahre mit alltagspraktischen Fragen ebenso beschäftigt wie mit der religionsverfassungsrechtlichen Integration des Islam. So gab und gibt es Initiativen, Vereinbarungen und Empfehlungen u.a. zu den Themen muslimische Seelsorge/Wohlfahrtspflege, islamischer Religionsunterricht, islamische Theologie an Universitäten, Moscheebau/islamische Bestattung und zu schulpraktischen Fragen. Daneben wurden die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen, die in Deutschland für die Anerkennung als Religionsgemeinschaft gelten, behandelt und verdeutlicht.

Auf diesem Fundament von gemeinsamen Zielen und Festlegungen baut die laufende DIK auf. Sie ist dabei zum einen der Rahmen, innerhalb dessen sich Muslime und ihre Vertretungen – darunter auch sich neu formierende, junge Stimmen – stärker untereinander darüber verständigen und Wege finden können sollen, wie sie den Islam im Verhältnis zu ihrem unmittelbaren Lebensumfeld und zur Gesellschafts- und Werteordnung verstehen und formen wollen. Zum anderen geht die Bundesregierung in drei Kernbereichen der aktuellen DIK – der *Religions*-, der *Integrations*- und der *Gesellschaftspolitik* – konkrete, praxisrelevante Vorhaben an.

Die DIK reflektiert dabei, dass mit der Fluchtzuwanderung aus islamisch geprägten Herkunftsländern, die das muslimische Leben in Deutschland heterogener macht, neue Herausforderungen entstehen – nicht zuletzt für die etablierten muslimischen Gemeinschaften. Und sie berücksichtigt bei ihrer Arbeit ebenso, dass sich im Zuge des Wandels der muslimischen Gemeinschaft neue Initiativen und Vereine zu Wort melden, in denen sich insbesondere junge Muslime zusammengeschlossen haben, um Einfluss auf gesellschaftliche Debatten zu nehmen.

Im Zentrum des *religionspolitischen Schwerpunkts* stehen Fragen und Perspektiven der Ausbildung religiösen Personals islamischer Gemeinden. Kern des *gesellschaftspolitischen Schwerpunkts* ist der Dialog über die Prävention von Antisemitismus und Muslimfeindlichkeit sowie die Förderung des innermuslimischen Dialogs (s. hierzu ausführlicher in Kapitel 4.4). Im integrationspolitischen Schwerpunkt legt das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) das Förderprogramm „Moscheen für Integration – Öffnung, Vernetzung, Kooperation“ auf.

Mit „Moscheen für Integration“ tritt im Rahmen der aktuellen DIK ein neuer, zusätzlicher Förderansatz neben die bereits laufenden Projektförderungen u.a. im Bereich interreligiöser Dialog – zunächst als Modellvorhaben, um zu testen, ob sich dieses Vorgehen bewährt. Das Programm ist darauf gerichtet, dass sich islamische Gemeinden, die in ihnen aktiven Gläubigen, aber auch die mit ihnen verbundenen Akteure im Bereich Wohlfahrt und Seelsorge stärker und nachhaltiger in der deutschen Gesellschaft, in den jeweiligen Nachbarschaften und Kommunen verorten und heimisch fühlen. Gefördert werden Aktivitäten, die dazu dienen, sich in das lokale Umfeld hinein zu öffnen und mit der Nachbarschaft in der jeweiligen Kommune zu vernetzen. Dazu gehört, die Nutzung der deutschen Sprache in der internen wie externen Kommunikation zu intensivieren, die Selbstorganisation als Moscheegemeinde auszubauen und externe Abhängigkeiten zu vermindern. Ein Beirat begleitet das Vorhaben, das auch extern evaluiert wird. Für die 2019 gestartete dreijährige Pilotphase des durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) administrierten Programms stehen insgesamt rund sieben Millionen Euro zur Verfügung.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

II. Bessere Chancen von Anfang an: Potentiale entfalten, Qualifikationen stärken

1 Vor Zuwanderung: Integrationsangebote im Herkunftsland

- Information und Aufklärung im Herkunftsland vermitteln ein realistisches Bild von Deutschland und erleichtern die Entscheidung über die Auswanderung sowie das Ankommen für Einwanderer und Gesellschaft.
- Die Beauftragte setzt sich für eine bessere Vernetzung, die Erprobung neuer Ansätze zur Vorintegration sowie die Ausweitung guter Projektbeispiele ein.
- Modellprojekt „MB 4.0 – Gute Arbeit in Deutschland“: Beratungsangebote in sozialen Medien sind eine wichtige Hilfestellung für Neuzugewanderte und potenzielle Einwanderinnen und Einwanderer und sollten verstetigt werden.

Für eine gelungene Integration ist es zentral, dass Migrantinnen und Migranten gut informiert und vorbereitet nach Deutschland kommen. In der Fort- und Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans Integration[236] werden auch Integrationsangebote in den Blick genommen, die sich bereits im Herkunfts- oder Transitland an Migrantinnen und Migranten richten.

Make it in Germany

„Make it in Germany“ ist das zentrale mehrsprachige Informationsportal der Bundesregierung für Fachkräfte aus dem Ausland zu allen Fragen rund um das Thema „Einwanderung nach Deutschland“. Ziel des Portals ist es, weltweit Fachkräfte dafür zu begeistern, in Deutschland zu arbeiten. Es richtet sich an Personen sowohl aus der EU als auch aus Drittstaaten, die sich über die Konditionen für eine Beschäftigung, ein Studium, einen Forschungsaufenthalt, über eine Ausbildung informieren oder als Existenzgründer in Deutschland Fuß fassen möchten. Neben umfangreichen Informationen zu Einreise- und Visumsverfahren sowie zum Leben in Deutschland bietet das Portal über eine Online-Jobbörse interessierten Fachkräften Stellenangebote.

Darüber hinaus richten sich die Informationen an Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in Deutschland, die sich über Wege zur Gewinnung und Integration internationaler Fachkräfte informieren möchten.

Über die Beratungspraxis erfährt die Beauftragte immer wieder von Fällen, in denen EU-Arbeitnehmerinnen und EU-Arbeitnehmer nicht oder nicht ausreichend über die Regeln des Arbeitsmarktes bzw. ihre Rechte informiert sind. In diesen Fällen besteht dann ein größeres Risiko für Arbeitsausbeutung.[237] Um realistische Vorstellungen über die Arbeits- und Lebensbedingungen in Deutschland zu vermitteln, sollten EU-Arbeitnehmerinnen und EU-Arbeitnehmer bereits vor ihrer Einreise Zugang zu umfassenden Informationen erhalten. Hierzu sollte auf staatlichen Informationsplattformen, darunter „Make-it-in-Germany“, an zentraler Stelle auf das bestehende Informationsangebot der Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer, das in 10 EU-Sprachen vorliegt, verwiesen werden.

Die Beauftragte ist Teil des Partnernetzwerks, das unter der Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie das Portal kontinuierlich weiterentwickelt. Gegenwärtig liegt der Fokus der Beauftragten darauf, das Angebot für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger auf der Website sichtbarer zu machen und die Vernetzung von Informationen stärker ins Blickfeld zu rücken. Dafür wurde eine eigene Arbeitsgruppe eingerichtet.

[236] Vgl. Kap. III.4.1.

[237] Vgl. Kap. II.4.4.6.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beratungs- und Förderungsangebot der Bundesagentur für Arbeit (BA)

Das Virtuelle Welcome Center (VWC), angesiedelt in der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der BA, ist die erste Anlaufstelle für Ein- und Auswanderungsinteressierte. Mehrsprachig berät und informiert das VWC per E-Mail, über Text- und Videochats sowie über persönliche oder telefonische Ansprache zu den Themen Beschäftigung, Ausbildung, Arbeitsmarktzugang sowie zum Leben in Deutschland.

Für Studierende und Absolventinnen und Absolventen von Hochschulen sowie für berufserfahrene Fachkräfte bietet das VWC weltweit Online-Workshops an, die sich für eine Beschäftigung in Deutschland interessieren. In den Online-Workshops werden den Interessierten in einer ersten Sequenz grundlegende Informationen zu den Themen „Arbeiten und Leben in Deutschland“, „Erfolgreich bewerben“, „Berufliche Anerkennung“, „Deutsch lernen“ und „Aufenthalt & Visum“ vermittelt. In einer zweiten Sequenz haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmern per Chat die Möglichkeit, Fragen zu stellen. Gruppenangebote werden über Live-Schaltung per Skype for Business durchgeführt.

Darüber hinaus bietet das **EURES-Portal** einen Überblick zum Arbeiten und Leben in Deutschland und vermittelt Kontakte zu EURES-Beratungsstellen in Deutschland. Ein Schwerpunkt des EURES- Netzwerks liegt auf der Förderung der Mobilität in den Grenzregionen, in der die EURES-Beraterinnen und Berater der Arbeitsverwaltungen in den Partnerländern eng zusammenarbeiten.

Aus Sicht der Beauftragten wäre wünschenswert, die Beratungs- und Förderangebote der BA im Bereich der aktiven Arbeitsmarktförderung für neu zugewanderte Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern über EURES hinaus sichtbarer zu machen.

Angebote zur Vorintegration in den Herkunfts- und Transitländern

Neben Informations- und Aufklärungsangeboten können auch Angebote zur Vorintegration in den Herkunfts- und Transitländern Integration fördern. Ziel dieser Angebote ist es, (potenzielle) Zuwanderinnen und Zuwanderer bereits in ihren Herkunfts- oder in Transitländern auf ein Leben in Deutschland vorzubereiten und so die Erstintegration zu erleichtern. So kann die Phase zwischen der Entscheidung für eine Zuwanderung nach Deutschland und der Einreise genutzt werden. In Abgrenzung zu Aufklärungs- und Informationsangeboten vermitteln Maßnahmen zur Vorintegration über Beratung und/oder Lern- und Qualifizierungsangebote (Präsenzkurse und/oder Online-Angebote) Inhalte.

Angebote zur Vorintegration richten sich an unterschiedliche Zielgruppen:

- Zuwanderinnen und Zuwanderer aus der EU,
- Fachkräfte und Bildungsmigrantinnen und -migranten aus Drittstaaten,
- Personen mit Anspruch auf Familiennachzug sowie
- Teilnehmerinnen und Teilnehmer humanitärer Aufnahmeprogramme.

Dabei kann zwischen Personen, deren Einreise bereits kurz bevorsteht (Arbeitsplatz/Visum etc. liegen vor) und Personen, die sich noch im Prozess befinden (Bewerbungs-/Visumsverfahren etc.), unterschieden werden.

Die Inhalte von Vorintegrationsangeboten reichen von Spracherwerb über Landeskunde und politische Bildung bis hin zur Unterstützung bei Bildungsthemen und der beruflichen Integration. Sie tragen damit dazu bei, dass Zuwanderinnen und Zuwanderer realistische Vorstellungen über das Leben in Deutschland haben. So kann verhindert werden, dass es nach der Einreise zu Frustration kommt, die den weiteren Integrationsprozess beeinträchtigt. Darüber hinaus bedeutet eine gute Vorbereitung einen Wissensvorsprung. In der ersten Zeit nach der Zuwanderung müssen Migrantinnen und Migranten sich mit bürokratischen Prozessen, Wohnungs- und Arbeitsplatzsuche, Schulbesuch und Kinderbetreuung auseinandersetzen. Eine gute Vorbereitung kann diese Phase erleichtern und eine schnelle Integration fördern. Nicht zuletzt bestehen in Angeboten der Vorintegration Chancen in Bezug auf die Erreichbarkeit von Zielgruppen: Menschen

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

werden noch im Herkunftsland – in ihrer vertrauten Umgebung – angesprochen. So können Brücken zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten in Deutschland gebaut werden. Wichtig ist dabei, dass Angebote in den Herkunftsländern gut auf Angebote in Deutschland abgestimmt sind, sodass, im besten Fall, ein direkter Übergang gelingt.

Die Beauftragte hat im Rahmen der Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans Integration bei Bund, Ländern und Zivilgesellschaft eine Abfrage zu Angeboten zur Vorintegration durchgeführt. Es hat sich gezeigt, dass für alle Zielgruppen Projekte umgesetzt wurden und werden. Dabei sind diese meist auf bestimmte Herkunftsländer begrenzt. Es liegt kein flächen- und bedarfsdeckendes Angebot vor. Die Akteurslandschaft ist sehr vielfältig und reicht von internationalen Organisationen (z. B. Internationale Organisation für Migration [IOM]), über staatliche Akteure wie die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung [ZAV] der Bundesagentur für Arbeit bis hin zu halbstaatlichen Institutionen, darunter das Goethe-Institut und die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit [GIZ] gGmbH. Darüber hinaus bieten auch die Organisationen der Wohlfahrt (z. B. Caritas und Diakonie) und Migrantenorganisationen (z. B. Türkische Gemeinde in Deutschland e. V. und Alevitische Gemeinde Deutschland e. V.) Möglichkeiten zur Beratung und Information an. Eine umfassende Vernetzung und ein institutionalisierter Austausch zwischen den Akteuren existieren bisher nicht. Deswegen setzt sich die Beauftragte für eine bessere Vernetzung, die Erprobung neuer Ansätze zur Vorintegration sowie die Ausweitung guter Projektbeispiele auf weitere Zielgruppen und Herkunftsländer und -regionen ein.

Die Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans Integration bietet – insb. mit den Themenforen in der ersten Phase – eine gute Möglichkeit, die Bemühungen der Bundesregierung, Länder, Kommunen und Zivilgesellschaft zu bündeln sowie weiterzuentwickeln, und so dafür zu sorgen, dass die Grundlagen für eine gelingende Integration bereits vor der Einreise in den Herkunftsländern geschaffen werden.

2 Erfolgreich Ankommen: aufsuchende Informations- und Beratungsangebote stärken und ausweiten

Soziale Medien haben in der Kommunikation und im Informationsaustausch von Migrantinnen und Migranten eine große Bedeutung. Oft bleibt die Informationssuche daher – selbst bei schwierigen Rechtsfragen und Integrationsproblemen – auf oberflächliche, widersprüchliche, teilweise irreführende Informationen durch den Austausch in den sozialen Medien beschränkt. Die konventionellen Beratungsangebote verlieren an Bedeutung und können zudem nur eingeschränkt ein Korrektiv bilden.

Das Modellprojekt „MB 4.0 – Gute Arbeit in Deutschland“ greift die wichtige Rolle der sozialen Medien bei der Informationssuche auf und erprobt „aufsuchende“ Migrationsberatung für Unionsbürgerinnen und -bürger aus Osteuropa in den sozialen Medien. Die aufsuchende Beratung findet statt, indem Beraterinnen und Berater sich aktiv in die sozialen Netzwerke einbringen und einen virtuellen Ansprechpartner darstellen. Die Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer der Beauftragten fördert und begleitet das Modellprojekt, das eine Laufzeit von drei Jahren hat (Dezember 2017 bis Dezember 2020). Projektträger ist Minor – Projektkontor für Bildung und Forschung.

Die Zuwanderung aus anderen EU-Staaten auf Grundlage des Freizügigkeitsrechts ist in Deutschland seit über einem Jahrzehnt der beherrschende Einwanderungstrend. Dabei bilden Unionsbürgerinnen und -bürger aus den Herkunftsländern Polen, Rumänien und Bulgarien die drei größten Neueinwanderungsgruppen. Hauptmotiv der Migration ist die Suche nach guter Arbeit.

Das Projekt konzipiert und implementiert modellhaft aufsuchende Informations- und Beratungsarbeit in bulgarischer, polnischer und rumänischer Sprache in den sozialen Medien. Ziel ist die Entwicklung von Methoden, wie mithilfe sozialer Medien EU-Arbeitnehmerinnen und EU-Arbeitnehmer bestmöglich informiert und beraten werden können.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Das Projekt arbeitet auf folgenden Handlungsfeldern:

- Aufsuchende Informations- und Beratungsarbeit in sozialen Medien von EU-Neuzugewanderten mit Schwerpunkt auf polnisch-, rumänisch- und bulgarischsprachigen Angeboten, ihre Qualitätssicherung und Dokumentation.
- Analyse und Monitoring von Social Media Spaces mit Konzentration auf die drei größten EU-Einwanderungsgruppen.
- Erstellung und Erprobung innovativer multimedialer Informationsangebote
- Entwicklung von Informationskampagnen im Kontext der Arbeitsintegration von EU-Neuzugewanderten.
- Regelmäßige (Fach-)Veranstaltungen und Workshops mit strategischen Partnern, die inhaltliche und methodische Fragen der Informations- und Beratungsarbeit für EU-Zugewanderte aufgreifen und der Vernetzung und Abstimmung dienen.
- Erstellung eines Leitfadens und der Transfer der Projekterkenntnisse in Form einer Handreichung, die im Rahmen einer wissenschaftlichen Abschlussveranstaltung diskutiert wird.

Nach Meldedaten des Statistischen Bundesamts lebten in Deutschland Ende 2017 310.414 Bulgarinnen und Bulgaren, 622.781 Rumäninnen und Rumänen und 866.855 Polinnen und Polen.[238] Vergleicht man die Meldezahlen mit den Nutzerzahlen dieser Zielgruppen für Social Media Spaces, insb. Facebook, ergibt sich bei einer geschätzten Reichweite nach Spracheinstellungen und Geolokationsalgorithmen eine sehr hohe Abdeckung. Die Online-Kommunikationsorte sind sehr beliebt und wachsen stetig. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Projekts sind jeweils in mehreren Facebook-Gruppen, die sich in den Herkunftssprachen spezifisch mit der Integration in Deutschland beschäftigen: Bulgarisch in 48 Gruppen mit einer Summe von 444.572 Mitgliedern, Polnisch in 50 Gruppen mit 796.284 Mitgliedern, Rumänisch in 62 Gruppen mit 1.171.885 Mitgliedern (Mehrfachmitgliedschaften jeweils möglich).

Durch Social Media verfügt das Modellprojekt MB 4.0 über einen direkten Zugang zu den Zielgruppen. Dies ermöglicht es zum einen, Themen zu analysieren, die am häufigsten in den sozialen Medien diskutiert werden, zum anderen aber auch, selbst Themen zu setzen, z. B. mittels multimedialer Informationsangebote. Die fünf meistbesprochenen arbeits- und sozialrechtlichen Fragestellungen im ersten Jahr des Projekts lassen sich grob auf Kindergeld, Informationen zu SGB II und III, Beendigung des Arbeitsverhältnisses, Krankenversicherung und Lohn/Lohnbetrug/Lohnabgaben eingrenzen. Neuzugewanderte sind besonders häufig Ratsuchende in sozialen Medien. Ihnen fehlt es an Erstorientierung und Wissen über vorhandene Strukturen. Genau dort setzt das Projekt an.

3 Erstintegration

- Ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache sind grundlegend für eine erfolgreiche Integration. Deshalb müssen Sprachfördermaßnahmen so früh wie möglich ansetzen.
- Die Qualität der Integrationskurse muss weiter verbessert werden, z. B. durch kleinere Kursgrößen, Qualifizierung der Lehrkräfte oder die Nutzung der vielfältigen Kursangebote.
- Die Werte unserer Verfassung müssen allen, die in Deutschland leben, von Anfang an vermittelt werden. Daher setzt sich die Beauftragte für bundesweite Wegweiserkurse ein.
- Um für Frauen die Chancen auf Teilnahme an Integrationskursen zu erhöhen, braucht es mehr Angebote für Kinderbetreuung.

[238] Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Bürgern nach Deutschland, Jahresbericht 2017 des BAMF.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3.1 Erwerb der deutschen Sprache durch Weiterentwicklung der Integrationskurse voranbringen

Das Integrationskurssystem war im Berichtszeitraum aufgrund der hohen Flüchtlings– und Einwanderungszahlen und der veränderten Teilnehmerstruktur stark gefordert. Vor diesem Hintergrund war ein enormer quantitativer Aufwuchs bei den Integrationskursen erfolgt. BAMF und BMI haben wichtige Schritte eingeleitet, um das Integrationskurssystem auch qualitativ zu stärken. Aus Sicht der Beauftragten bedarf es jedoch noch weiterer Schritte, um das Integrationskurssystem fortzuentwickeln – dies betrifft aus Sicht der Beauftragten zum einen die Verbesserung der Qualität und zum anderen die weitere Öffnung des Zugangs zu den Integrationskursen.

3.1.1 Zahlen, Daten, Fakten

Seit ihrer Einführung im Jahr 2005 haben über 2 Mio. Menschen einen Integrationskurs durchlaufen – davon rd. die Hälfte, d. h. über 1 Mio., allein in den Jahren 2015–2018 (neue Kursteilnehmende 2016 ca. 340.000, 2017 ca. 292.000 und 2018 ca. 203.000). Bei den ausgestellten Teilnahmeberechtigungen waren die Zahlen nach dem Höchstwert von 535.000 im Jahr 2016 in den Anschlussjahren leicht rückläufig, aber immer noch auf hohem Niveau (2017 rund 376.000, 2018 rund 256.000).

Nach der Ende 2015 erfolgten Öffnung der Integrationskurse für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive und bestimmte Geduldete stammte ein Großteil der Kursteilnehmenden im Berichtszeitraum aus den fünf Hauptherkunftsstaaten Syrien, Irak, Iran, Somalia und Eritrea. 2016 stellten die Hauptherkunftsstaaten fast 65% aller Kursteilnehmenden, 2017 noch über 50% und 2018 noch rd. ein Drittel der Teilnehmenden. Im Vergleich dazu kam Anfang 2014 noch ca. die Hälfte aller Kursteilnehmenden aus EU-Staaten. Der Anteil an EU-Bürgern ist 2016 zwischenzeitlich auf rd. 10% zurückgegangen, ist seit 2018 aber wieder deutlich gestiegen auf zuletzt 27 %.

Auch das Verhältnis männlicher und weiblicher Kursteilnehmender war im Berichtszeitraum Änderungen unterworfen. Während 2016 und 2017 mehr Männer die Kurse besuchten (2017 rd. 57%), hat sich dieses Verhältnis 2018 umgekehrt, sodass bei den neuen Kursteilnehmenden rd. 55 % Frauen und rd. 45 % Männer waren.

Änderungen gab es auch im Verhältnis zwischen lediglich berechtigten und verpflichteten Teilnehmenden: Während 2016 noch jeweils rd. die Hälfte verpflichtet bzw. berechtigt war, gab es 2017 mit rd. 69 % deutlich mehr Verpflichtete als Berechtigte. 2018 hat sich das Verhältnis wieder etwas ausgeglichen mit rd. 58 % Verpflichteten.

Prägend für den Berichtszeitraum war der deutlich gestiegene Anteil an Alphabetisierungskursen. 2016 machten Alphabetisierungskurse nur ca. 18% aller begonnenen Integrationskurse aus, 2017 bereits 26,3%. 2018 lag der Anteil von Alphabetisierungskursen bei 30,4 %. Im ersten Quartal 2019 nahm er wieder leicht ab (26,5%). Der größte Teil der Kursteilnehmenden besuchte in allen Berichtsjahren das Kursformat „Allgemeiner Integrationskurs“. Zielgruppenspezifische Kurse wie Jugend-, Frauen- und Elternintegrationskurse wurden nur wenig genutzt (d. h., sie wurden nur selten von den Integrationskursträgern angeboten). Diese Kurse lagen zusammen immer maximal bei 10%.

Die Prüfungsergebnisse des Deutsch-Tests für Zuwanderer (DTZ) haben sich im Berichtszeitraum – bezogen auf den Gesamtdurchschnitt über alle Kursarten – verschlechtert. Während sich die Ergebnisse der Prüfungsteilnehmenden seit Einführung der Integrationskurse im Jahr 2005 bis zum Jahr 2015 konstant verbessert hatten, ist ab 2016 – im Zuge der Öffnung der Integrationskurse und der damit einhergehenden veränderten Teilnehmerstruktur – eine Verschlechterung bei den B1-Ergebnissen zu verzeichnen. 2016 haben noch 66,9 % der Teilnehmenden das Sprachniveau B1 erreicht, 2017 58,6 % und 2018 52,0 %. Im gleichen Zeitraum haben sich die Prüfungsergebnisse bei A2 verbessert: während im Jahr 2016 25,5 % der Teilnehmenden A2 erreichten, waren es im Jahr 2018 32,9 %. Diese Entwicklung ist maßgeblich geprägt durch den Alphabetisierungskurs, dessen Anteil im Berichtszeitraum deutlich zugenommen hat. Während im allgemeinen Integrationskurs die Prüfungsergebnisse weitgehend stabil blieben und die B1-Quote nur leicht zugunsten von A2 abnahm, wurde das Niveau B1 in

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Alphabetisierungskursen deutlich seltener erreicht. Bei Alphabetisierungskursen ist zwar bereits das Erreichen von A2 als Lernziel im Curriculum vorgesehen – allerdings sank in dieser Kursart auch die A2-Quote.

Entwicklungen

Um den hohen Teilnehmerzahlen und der gestiegenen Heterogenität der Teilnehmenden – darunter viele Lernungewohnte – zu begegnen, reagierte das BAMF zusammen mit dem BMI im Berichtszeitraum mit einer Reihe von Anpassungen des Integrationskurssystems. Behandelt wurden diese auch in der Bewertungskommission, (§ 21 IntV), an der die Beauftragte vertreten ist. Im Folgenden werden die aus Sicht der Beauftragten wichtigsten Entwicklungen skizziert.

Ankommen im Kurs: Pilotprojekt Zusteuerungsverfahren

Um den Zugang zu den Integrationskursen insgesamt zu beschleunigen, die Wartezeiten auf einen Integrationskursplatz zu verkürzen, die Eintrittsquote zu erhöhen und eine größere Transparenz bezüglich der Inanspruchnahme des Integrationskurses zu erreichen, pilotiert das BAMF seit Mitte 2017 ein sog. „Zusteuerungsverfahren“. Danach absolvieren die Teilnahmeberechtigten bzw. –verpflichteten den Einstufungstest in einer zentralen Test- und Meldestelle des BAMF und erhalten in der Regel von den regionalen Koordinierungsstellen des BAMF noch am Testtag eine Kurszuweisung (verpflichtete Teilnehmende) bzw. –verweisung (berechtigte Teilnehmende). Ferner wird die Kursteilnahme nachgehalten. Das Modellprojekt läuft derzeit an insgesamt 27 Standorten deutschlandweit. Das BMI hat im August 2018 entschieden, die Pilotierung der Zusteuerung zu konkreten Kursträgern fortzusetzen und um fünf Standorte zu erweitern, an denen eine Zusammenarbeit mit Koordinierungsstellen der Kommunen erprobt wird.

Lehrkräfte, Kursformate

Deckung des gestiegenen Lehrkräftebedarfs

Die Ende 2015 erfolgte Anpassung der Zulassungskriterien für Lehrkräfte diente auch 2016 und 2017 als Grundlage, um den gestiegenen Bedarf an Lehrkräften entgegen zu wirken. Unverändert blieb für eine Zulassung in Einzelfällen das Erfordernis einer Zusatzqualifizierung. Jedoch wurde als weitere Maßnahme zur Deckung des erhöhten Lehrkräftebedarfs im Berichtszeitraum die vorübergehende Möglichkeit für Lehrkräfte eingeräumt, mit entsprechender Ausnahmegenehmigung auch ohne die benannte Zusatzqualifizierung zu unterrichten. Für die allgemeinen Integrationskurse galt diese Ausnahmegenehmigung bis Ende 2017. Für die Alphabetisierungskurse war es bis zum 31.03.2019 möglich, mit Ausnahmegenehmigung zu unterrichten. Seit dem 01.04.2019 gelten wieder einheitlich hohe Qualitätsstandards für die Zulassung von Integrationskurslehrkräften für alle Kursarten.

Fortbildung für Lehrkräfte zu „Arbeit mit traumatisierten Geflüchteten“

Kursteilnehmende, die in ihren Heimatländern oder auf der Flucht Erfahrungen schwerer physischer und psychischer Gewalt gemacht haben, können mit Problemen belastet sein, die das Erlernen einer Fremdsprache deutlich erschweren. Um die Lehrkräfte der Integrationskurse für den Umgang mit traumatisierten Geflüchteten zu sensibilisieren und sie für die Durchführung eines traumasensiblen Unterrichts zu befähigen, hat das BAMF von November 2016 bis März 2019 die Teilnahme an Fortbildungen im Bereich „Arbeit mit traumatisierten Geflüchteten“ bei etablierten Trägern für 1500 Teilnehmende gefördert. Seit August 2019 bietet das BAMF eine eigens konzipierte additive Zusatzqualifizierung "Lernschwierigkeiten im Unterricht mit Schwerpunkt Trauma" an und fördert diese.[239]

Einführung des Formats „Zweitschriftlernerkurs“

Im Berichtszeitraum gab es einen größeren Anstieg von Zweitschriftlernenden, d.h. von Menschen, die in ihrer Erstsprache als alphabetisiert gelten (z.B. Arabisch), jedoch keine Sprache mit dem lateinischen Schriftsystem beherrschen. Diese Menschen wurden

[239] http://www.bamf.de/DE/Infothek/Lehrkraefte/AdditiveZusatzqualifizierungen/additive-zusatzqualifizierungen-node.html [Stand: 19.09.2019]

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

zunächst neben primären und funktionalen Analphabeten in die Alphabetisierungskurse eingestuft. Um hier den unterschiedlichen Bedürfnissen der Lernenden besser gerecht zu werden und die Alphabetisierungskurse zu entlasten, wurde im März 2017 das Format des sog. Zweitschriftlernerkurses eingeführt.[240] Bislang ist die Zahl der Zweitschriftlernerkurse aber sehr gering. 2,4 % der im Jahr 2018 begonnenen Integrationskurse waren Zweitschriftlernerkurse.

Aufstockung des Orientierungskurses

Nach Ablauf einer Übergangsfrist wurden ab 01.01.2017 die Orientierungskurse von 60 auf 100 Unterrichtseinheiten aufgestockt. Der Orientierungskurs ist fester Teil des Integrationskurses und dient der Vermittlung von Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland und schließt mit dem Test „Leben in Deutschland“ ab. Mit der Aufstockung sollte der Bedeutung, die der Wertevermittlung und -bildung zugemessen wird, stärker Rechnung getragen werden. Dazu wurde auch das entsprechende Curriculum für einen bundesweiten Orientierungskurs überarbeitet.

Rahmenbedingungen

Einführung einer kursbegleitenden sozialen Begleitung

Vor dem Hintergrund der hohen Zahl von Kursteilnehmenden mit Fluchthintergrund hat das BAMF Ende 2017 das Projekt „Soziale Begleitung“ gestartet. Es ermöglicht die Finanzierung einer Kraft, die vor Ort im Integrationskurs die Teilnehmenden sozial begleitet und lernungewohnte Personen bei der Überwindung von Lernhemmnissen unterstützen soll. Dies diente u.a. der Entlastung der Lehrkräfte, die sich dadurch stärker der Sprachvermittlung widmen können. Zunächst war das Projekt nur geöffnet für Integrationskurse für spezielle Zielgruppen, jedoch bald auch auf das zahlenmäßig wichtigste Format „Allgemeiner Integrationskurs“ erweitert worden. Rund 550 Kursträger haben im Rahmen des Pilotprojekts die Förderung in Anspruch genommen. Aufgrund der positiven Rückmeldungen wird das Projekt seit April 2019 weitergeführt mit einem verstärkten Fokus auf der Lernbegleitung.[241]

Integrationskursbegleitende Kinderbetreuung

Das BAMF hat im Zuge der verstärkten Zuwanderung 2015/2016 und der Öffnung der Integrationskurse für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive und bestimmte Geduldete die Förderung der integrationskursbegleitenden Kinderbetreuung Anfang 2017 (in konzeptionell abgeänderter Form) wiederaufgenommen. Die integrationskursbegleitende Kinderbetreuung soll insb. Personen mit Kleinkindern den Besuch des Integrationskurses ermöglichen und erleichtern. Gefördert werden können Beratungsleistungen der Kursträger zur Vermittlung eines kommunalen Regelangebotes oder vom Kursträger selbst organisierte Beaufsichtigungsangebote. Das Angebot der integrationskursbegleitenden Kinderbetreuung ist, wie schon in der Vergangenheit, nur subsidiär zu den durch die Kommunen bereitzustellenden Regelangeboten, d.h. Voraussetzung für eine Förderung ist, dass aktuell kein Regelbetreuungsangebot bereitsteht oder die Inanspruchnahme aus persönlichen Gründen nicht zumutbar ist. Neben der Ermöglichung der Teilnahme an dem Kurs ist ein weiteres Ziel der Förderung, Kinder und Eltern an das Regelangebot der Kindertagesbetreuung heranzuführen.

Stärkere Durchsetzung der Pflicht zur Kursteilnahme

Im August 2018 hat das BAMF die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Teilnahme am Integrationskurs verschärft (u.a. wurde die Frist für die Vorlage eines Attests für verpflichtete Teilnehmende verkürzt). Die neuen Regelungen gelten für den Sprach- und für den Orientierungskurs des Integrationskurses. Um das bestehende Sanktionsregime effektiver zu gestalten, befinden sich BMI, BAMF und BMAS seit Herbst 2018 in einem verstärkten Austausch mit den verpflichtenden Behörden, der fortgesetzt wird. Behörden, die zu den Integrationskursen verpflichten, sind die Jobcenter, die

[240] Vgl. BAMF-Trägerrundschreiben 2/2017.

[241] Vgl. BAMF-Trägerrundschreiben 16/2017, 2/2018, 10/2018.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ausländerbehörden sowie die Träger der Leistung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Mehr Kontrollen der Integrationskursträger zur Qualitätssicherung

Das BAMF hat das Kontrollsystem zur Überprüfung der Integrationskursträger grundsätzlich reformiert, um eine dem Aufwuchs des Systems angemessene Kontrolle sicherzustellen, und die Kontrolldichte im Integrationskurssystem deutlich erhöht: Im Jahr 2018 hat das BAMF rd. 90 % der Integrationskursträger einer unangekündigten Vor-Ort-Kontrolle unterzogen.

Evaluation

Das Forschungszentrum des BAMF evaluiert aktuell bis 2022 die Wirkung der Integrationskurse unter besonderer Berücksichtigung der Teilnehmendengruppe der Geflüchteten. Im Fokus des Forschungsprojekts „Evaluation der Integrationskurse (EvIk)“ stehen 1) die Analyse von Kurserfolg und dessen Einflussfaktoren, 2) Analyse von erfolgreichen und nicht erfolgreichen Kursverläufen, 3) Schnittstellen zu anderen Integrationsangeboten sowie 4) die Nachhaltigkeit der Kurse. Ein erster Zwischenbericht wurde 2019 vorgelegt.[242] Die Forschungsergebnisse sollen dazu beitragen, die Integrationskurse weiter zu verbessern und ihre Nachhaltigkeit sicherzustellen.

3.1.2 Handlungsbedarfe

BAMF und BMI haben wichtige Schritte eingeleitet, um das Integrationskurssystem zu stärken. Diese Maßnahmen sollten fortgesetzt werden. Gleichzeitig sollten aus Sicht der Beauftragten weitere Maßnahmen in Angriff genommen werden, um den neuen Herausforderungen gerecht zu werden. Diese Maßnahmen betreffen die Qualitätsverbesserung sowie die Öffnung der Kurse für weitere Zielgruppen.

Qualität stärken

Das Integrationskurssystem ist immer wieder in den Fokus der Fachöffentlichkeit geraten vor dem Hintergrund gesunkener B1-Quoten. Insbesondere durch die seit 2015 veränderte Teilnehmerstruktur hat sich die Quote der B1-Ergebnisse verringert.[243] Betrachtet man neben dem Sprachniveau B1 aber auch das Sprachniveau A2, wird deutlich, dass der Anteil an Personen, die den Integrationskurs mit einem der beiden Sprachniveaus verlassen, im Vergleich zum Zeitraum vor 2015 auf ähnlichem Niveau geblieben ist. Es hat also eine Verschiebung zulasten des Sprachniveaus B1 in Richtung des Sprachniveaus A2 stattgefunden. Der Anteil der Alphabetisierungskurse hat sich im Berichtszeitraum erheblich erhöht. Das Curriculum des Alphabetisierungskurses hält das Erreichen des Sprachniveaus A2 im Rahmen des Alphabetisierungskurses für realistisch. Erfreulich ist, dass dennoch rd. 16% der Alphabetisierungskursteilnehmenden im Jahr 2018 sogar das Sprachniveau B1 in diesem Kurs erreichten.

Gleichzeitig muss es weiterhin Ziel sein, die Quote der B1-Prüfungsergebnisse wieder zu erhöhen sowie die Angebote und Rahmenbedingungen im Integrationskurssystem insgesamt zu verbessern.

Die Beauftragte hat neben ihrer Tätigkeit in der Bewertungskommission für die Integrationskurse im zeitlichen Zusammenhang mit dem sog. Masterplan Migration des BMI im August 2018 einen 7-Punkte-Plan „Qualitätsoffensive Integrationskurse“ vorgelegt mit Vorschlägen zur Qualitätsverbesserung im Integrationskurssystem.

---

[242] Tissot, Anna et al. (2019): Zwischenbericht I zum Forschungsprojekt „Evaluation der Integrationskurse (EvIk)“ – Erste Analysen und Erkenntnisse, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb33-zwischenbericht-evik-I.pdf?__blob=publicationFile) [Stand: 19.09.2019]

[243] 2016 haben noch 66,9 % der Teilnehmenden das Sprachniveau B1 erreicht, 2017 nur mehr 58,6 % und 2018 52,0 %.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Plan der Beauftragten enthielt Vorschläge zu folgenden Bereichen:

1. Individuelle Lernfähigkeit und Kenntnisstand besser berücksichtigen
2. Alphabetisierungskurse stärken
3. Bandbreite der Kursformate nutzen
4. Wartezeiten verkürzen, Kommunen bei der Zusteuerung eng einbinden
5. Teilnahmehindernis Eigenkostenbeitrag abbauen
6. Wegweiserkurse einführen
7. Übergang zu Berufssprachkursen verbessern

Der 7-Punkte-Plan kann auf der Website der Beauftragten eingesehen werden.[244]

In vielen der genannten Bereiche bestand Übereinstimmung zwischen der Beauftragten und dem BMI. BAMF und BMI hatten eine Reihe dieser Bereiche weiterentwickelt: So wurden z.B. Anreize zur Durchführung von Alphabetisierungskursen geschaffen sowie ein Pilotprojekt zur Einführung von Lernstandskontrollen initiiert. Beim Zusteuerungspiloten sind fünf Kommunen modellhaft mit einbezogen worden. In bayerischen Ankerzentren starteten im Herbst 2018 Wegweiserkurse nach einem sächsischen Kursvorbild.

Aus Sicht der Beauftragten besteht derzeit v. a. in folgenden Bereichen noch Weiterentwicklungsbedarf:

Individuellen Lern- und Kenntnisstand besser berücksichtigen

Die Biografien der Menschen im Integrationskurs sowie ihre Vorkenntnisse und Fähigkeiten sind sehr verschieden. Hilfreich wären daher Zwischentests und verbindliche Feedbackgespräche, damit Lehrkräfte und Teilnehmende bei Bedarf besser nachjustieren können. BMI und BAMF erarbeiten derzeit ein Konzept für regelmäßige Lernstandserhebungen und einen A1-Zwischentest. Kleinere Kursgrößen würden aus Sicht der Beauftragten die Durchführung von Maßnahmen zur Messung der individuellen Lernfortschritte erleichtern, wenngleich laut BAMF kleinere Kurse per se bislang nicht zu besseren Testergebnissen geführt haben.

Zudem sollte erwogen werden, die Möglichkeit einer „Flexibilisierung“ des Kurses durch ein „Aus- und Wiedereinfädeln“ stärker zu nutzen. Denkbar wäre auch, einen Langsamlerner-Kurs einzurichten oder Teilnehmenden Kursstundenkontingente nach individuellem Bedarf zuzuteilen (sog. Individualisierung). Die Beauftragte ist sich des organisatorischen und finanziellen Aufwands bewusst, den solche Umstrukturierungen nach sich zögen. Dennoch könnten sie unter dem Strich zu einem besseren Erfolg führen. Die vom BAMF in diesem Jahr modellhaft eingeführte Lern- und Sozialbegleitung (s.o. unter „Rahmenbedingungen“) ist in jedem Fall bereits ein guter Schritt. Darüber hinaus arbeitet das BAMF bereits an einem Konzept für einen Spezialkurs für Personen mit langsamerem Lernfortschritt.

Lehrkräfte weiter stärken

Die Qualität eines Kurses steht und fällt mit der Qualität der Lehrkraft. Erhebungen des BAMF haben gezeigt, dass die B1-Prüfungsergebnisse klar mit der Qualifikation der Lehrkräfte korrelieren. Die weiter oben angeführten Ausnahmegenehmigungen zur Deckung des vorübergehend erhöhten Bedarfs sind nunmehr abgelaufen, sodass jetzt wieder hohe Qualitätsstandards gelten. Dennoch sollte weiter an Nachqualifizierungen bzw. Fortbildungen gearbeitet werden, damit die „Ressource Lehrkraft“ bestmöglich zur Entfaltung kommt.

Lehrkräfte in Integrationskursen leisten viel und ihnen wird viel abverlangt: Sie müssen mit einer heterogenen Teilnehmergruppe umgehen können, von denen einige traumatisiert und ohne gesicherten Aufenthaltsstatus sind. Die Leistung der Lehrkräfte sollte sich aus

[244] https://www.integrationsbeauftragte.de/resource/blob/72490/1672582/287c3dc28e788c62e9a6b851a6da9f65/7-punkte-i-kurse-data.doc [Stand: 19.09.2019]

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Sicht der Beauftragten hinreichend in der Vergütung wiederfinden. Die Beauftragte erreichen immer wieder Rückmeldungen, dass die Situation vieler Lehrkräfte, insb. der Honorarkräfte, prekär sei.[245] Hier sollte geprüft werden, wie sich die Situation der Lehrkräfte in den letzten Jahren weiterentwickelt hat.[246] Gegebenenfalls muss hier nachjustiert werden und eine Erhöhung der Honorare erfolgen. Für Lehrkräfte in Alphabetisierungskursen erfolgte im Rahmen des oben angesprochenen Anreizssystems Alpha eine Erhöhung des Mindesthonorars auf 40 €. Zusätzlich könnten weitere finanzielle Anreize für Lehrkräfte (oder ggf. für die Träger) geschaffen werden. Dabei müssten für zielgruppenspezifische Kurse wie die Alphabetisierungskurse oder die Intensivkurse eigene Maßstäbe gesetzt werden.

Zusteuerung mit Kommunen passgenau gestalten

Das BAMF erprobt seit 2017 an derzeit 27 Standorten in einem Piloten das sog. „Zusteuerungsverfahren". Danach absolvieren die Teilnahmeberechtigten bzw. –verpflichteten in einer zentralen Test- und Meldestelle des BAMF den Einstufungstest und erhalten von den regionalen Koordinierungsstellen des BAMF eine Kurszuweisung bzw. –verweisung. Im Frühjahr 2019 hat das BAMF den Zusteuerungspiloten um fünf Standorte erweitert, an denen eine Zusammenarbeit mit Koordinierungsstellen der Kommunen erprobt wird Die Beauftragte begrüßt diese Entwicklung; sie sollte ausgebaut werden. Denn um eine passgenaue Zusteuerung in die Kurse zu erreichen, ist es aus Sicht der Beauftragten wichtig, die Gegebenheiten vor Ort (z.B. Kinderbetreuung, ÖPNV) sowie die Teilnehmenden zu kennen. Dafür sind kommunale Stellen am besten geeignet. Das Zusteuerungsverfahren sollte darüber hinaus dazu genutzt werden, mehr in zielgruppenspezifische Kursformate zuzusteuern, z.B. in Zweitschriftlernerkurse, Jugend- oder Frauenintegrationskurse. Diese Kursformate werden zu wenig genutzt. Sie machen insgesamt weniger als 10% aller Kurse aus. Der Anteil der Zweitschriftlernerkurse, die zur Entlastung von Alphabetisierungskursen geschaffen wurden, belief sich 2018 lediglich auf 2%.

Wertevermittlung stärken

In Anerkennung der Bedeutung von Wertevermittlung für den Integrationsprozess ist durch das Integrationsgesetz von 2016 die Stundenzahl des Orientierungskurses von 60 auf 100 hochgesetzt worden (vgl. oben). Aus Sicht der Beauftragten ist gerade bei den im Orientierungskurs zu vermittelnden anspruchsvollen Inhalten und der interaktiven Methodik eine gut geschulte Lehrkraft unerlässlich. Die Zusatzqualifizierung für den Orientierungskurs ist bislang für Lehrkräfte lediglich freiwillig.[247] Die Beauftragte unterstützt Überlegungen, diese Zusatzqualifizierung für alle Lehrkräfte verpflichtend zu machen und im Vorfeld dazu die Fortbildungskapazitäten entsprechend aufzustocken.

Die Beauftragte ist bei der Wertevermittlung der Auffassung, dass sie nicht nur im Orientierungskurs und nicht nur Teilnehmenden des Integrationskurses zur Verfügung stehen sollte, sondern frühzeitig ansetzen und allen in Deutschland Ankommenden offenstehen sollte – unabhängig von Aufenthaltsstatus und Bleibeperspektive. Das bestehende Angebot von sog. Erstorientierungskursen[248] ist dabei aus Sicht der

---

[245] Grundsätzlich entscheidet der Integrationskursträger selbst, in welchem Beschäftigungsverhältnis er Lehrkräfte beschäftigt und wie das Arbeitsverhältnis konkret ausgestaltet wird, insbesondere, welche Vergütung vereinbart wird. Zwischen den Lehrkräften und dem BAMF besteht keine Vertragsbeziehung. Für die Vergütung von Honorarlehrkräften ist vom BAMF eine Untergrenze von 35 Euro pro Unterrichtseinheit festgelegt. Für Lehrkräfte in Alphabetisierungskursen liegt diese Honoraruntergrenze seit September 2018 bei 40 Euro pro Unterrichtseinheit.

[246] Die Bundesregierung hatte 2016 den Kostenerstattungssatz für die Durchführung von Integrationskursen (auf 3,90 €) pro Teilnehmenden und Unterrichtseinheit erhöht. Daran war seitens des Deutschen Bundestags und der Bundesregierung die Erwartung geknüpft, dass die Erhöhung direkt der Verbesserung der Situation der Lehrkräfte dienen und auch mehr Festanstellungen begünstigen solle. Parallel wurde die Vergütungsuntergrenze für Honorarlehrkräfte von 23 € auf 35 € angehoben.

[247] Bisher haben rund 4.000 Lehrkräfte daran teilgenommen. Die Zusatzqualifizierung wird im Rahmen des Trägerzulassungsverfahrens berücksichtigt.

[248] Primäre Zielgruppe der Erstorientierungskurse sind Asylbewerberinnen und Asylbewerber, die weder aus einem Land mit hoher Anerkennungsquote, noch aus einem sicheren Herkunftsland stammen.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beauftragten schon ein erster, guter Schritt. Darüber hinaus begrüßt die Beauftragte die Pilotierung herkunftssprachlicher Wegweiserkurse in bayerischen Ankerzentren nach sächsischem Vorbild, die allen Asylsuchenden offenstehen – unabhängig von ihrer Bleibeperspektive und die Ausweitung der Pilotierung auf weitere Bundesländer. Ein bundesweites Angebot von Wegweiserkursen ist aus Sicht der Beauftragten notwendig. Ziel dieser Kurse ist es, Prinzipien und Regeln sowie Werte und Gepflogenheiten des friedlichen Zusammenlebens von Anfang an zu vermitteln. Im Rahmen des Moduls zum Zusammenleben in Deutschland wird auch die Geschlechterbeziehung zwischen Frauen und Männern thematisiert. Ein wichtiger Aspekt ist dabei aus Sicht der Beauftragten die Vermittlung eines Rollenverständnisses, wonach Frauen und Männer die gleichen Rechte in Deutschland haben und im Miteinander bestimmte Umgangsformen gelten, die sich von denen im Herkunftsland unterscheiden können.

Teilnahmechancen von Frauen erhöhen, Kinderbetreuung verbessern

Die im Januar 2019 veröffentlichte Kurzanalyse zu ersten Ergebnissen aus der zweiten Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten[249] sowie der erste Zwischenbericht zur Evaluation der Integrationskursse haben gezeigt, dass Geflüchtete mit Kindern, insb. mit Kleinkindern, im Durchschnitt weniger gute Deutschsprachkenntnisse aufweisen und dass dies v. a. für geflüchtete Frauen gilt. Gleichzeitig zeigt sich, dass Frauen stärker als Männer von einer Sprachkursteilnahme profitieren. Kinder im Haushalt – v. a. Kleinkinder – sind aber für Frauen eine deutliche Hürde für eine Teilnahme an einem Sprachkurs.

Um die Teilnahmechancen von Frauen mit Kindern zu erhöhen, muss aus Sicht der Beauftragten das Kinderbetreuungsangebot weiter gestärkt werden, sowohl das kommunale Regelangebot als auch die subsidiäre integrationskursbegleitende Kinderbetreuung. Frauen mit Fluchtgeschichte und Traumatisierung sind zum Teil zögerlich, ein Regelangebot für die Betreuung ihrer Kinder in Anspruch zu nehmen, da dies oftmals mit einer räumlichen Trennung verbunden ist. Für diese Frauen kann eine integrationskursbegleitende Kinderbetreuung, die in der Nähe des Integrationskursorts oder gar im selben Gebäude stattfindet, hilfreich sein und Hürden senken, überhaupt einen Integrationskurs zu besuchen.

Mit der Wiederaufnahme der integrationskursbegleitenden Kinderbetreuung 2017 hat das BAMF bereits einen wichtigen Schritt getan. Dennoch war das Angebot integrationskursbegleitender Kinderbetreuung im Berichtszeitraum eher gering. Die Beauftragte erreichen immer wieder Rückmeldungen, dass das Angebot in Bezug auf Betreuungsstandards konkreter gestaltet werden sollte und auch zu bürokratisch sei. Hier muss aus Sicht der Beauftragten nachgesteuert werden: Den Landesjugendämtern sollten vom Bund Kriterien an die Hand gegeben werden, anhand derer sie leichter beurteilen können, ob eine Kinderbetreuung beim Integrationskursträger als unbedenklich einzustufen ist. Darüber hinaus sollte eine Überprüfung der formellen Anforderungen erfolgen, z. B. inwieweit bürokratischer Aufwand bei der Beantragung der Fördermittel weiter reduziert werden kann, ohne dass das Kindeswohl gefährdet wird.

Auch muss gerade im ländlichen Raum die Kinderbetreuung (kommunale Regelbetreuung und die subsidiäre integrationskursbegleitende Betreuung) ausgebaut werden. Denn die Teilnehmenden im ländlichen Raum haben oft weite Wege zu absolvieren, um an einem Integrationskurs teilnehmen zu können. Es ist erforderlich, auf diese besonderen Hürden bei der Kinderbetreuung besser einzugehen, z. B. durch die Ausweitung der Betreuungszeiten.

Darüber hinaus macht es aus Sicht der Beauftragten Sinn, mehr Integrationskurse im Teilzeitformat anzubieten und auch das Format der Frauenintegrationskurse stärker zu nutzen. Im Jahr 2018 waren nur ca. 2 % der Integrationskurse Frauenintegrationskurse.

[249] http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Kurzanalysen/kurzanalyse1-2019-fortschritte-sprache-beschaeftigung.html?nn=7495794 [Stand: 08.03.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beitragssystem weiterentwickeln

In den letzten Jahren ist der Eigenkostenbeitrag für Kursteilnehmende stark gestiegen (auf 1.365 € für einen „Allgemeinen Integrationskurs“). Zwar sind Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen nach SGB II, SGB XII und Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) von der Kostentragungspflicht befreit. Für Geringverdienende (über Hartz-IV-Grenze) und Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen nach SGB III kann der Eigenkostenbeitrag jedoch ein Teilnahmehindernis sein. Dies bestätigen Rückmeldungen der Bundesagentur für Arbeit, wonach insb. gering verdienende EU-Bürger und Drittstaatsangehörige (meist türkische Staatsangehörige) aus finanziellen Gründen nicht an der Sprachförderung teilnehmen. Das Teilnahmehindernis Eigenkostenbeitrag sollte daher abgebaut werden. Denkbar wäre eine Konkretisierung der bestehenden Härtefallregelung mit dem Ziel, Personen, die über ein Einkommen unterhalb der Pfändungsgrenze verfügen, von der Kostentragungspflicht befreit werden, oder die Schaffung einer Ausnahmeregelung, wie sie bei den Berufssprachkursen normiert wurde.

Integrationskurse weiter öffnen, Integration von Anfang an ermöglichen

In der Praxis zeigt sich, dass viele Geduldete und Asylsuchende mit Aufenthaltsgestattung länger oder sogar auf Dauer in Deutschland bleiben. Gleichzeitig braucht es für eine erfolgreiche, den Fähigkeiten entsprechende Teilhabe am Arbeitsmarkt zumindest ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache. Die mit Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes Oktober 2015 erfolgte Öffnung der Integrationskurse für Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive sowie bestimmte Geduldete[250] reichte aus Sicht der Beauftragten nicht aus.[251] Die Beauftragte erachtet es als notwendig, den Zugang zu Sprachfördermaßnahmen weiter zu öffnen – zumindest für Gestattete, deren Verfahren unverschuldet länger dauern und die nicht aus sicheren Herkunftsländern stammen, sowie für Geduldete, die aus von ihnen nicht zu vertretenden Gründen nicht abgeschoben werden können.

Die Beauftragte begrüßt daher die Verabschiedung des Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetzes, das am 1. 08 2019 in Kraft getreten ist. Darin wurde u.a. geregelt, dass „arbeitsmarktnahen“ Asylsuchenden, die vor dem 01.08.2019 eingereist sind, der Zugang zu Integrationskursen im Rahmen verfügbarer Plätze nach drei Monaten ermöglicht wird – auch bei unklarer Bleibeperspektive. Dabei war es der Beauftragten ein besonderes Anliegen, dass Eltern mit kleinen Kindern nicht wegen des Kriteriums der Arbeitsmarktnähe vom Kursbesuch ausgeschlossen werden.

Die Regelungen des Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetzes stellen einen Schritt in die richtige Richtung dar. Das gilt auch für die Öffnung der berufsbezogenen Sprachkurse für Geduldete bei Einreise vor dem 01.08.2019. Allerdings hätte aus Sicht der Beauftragten mit Blick auf das mit dem Gesamtprogramm Sprache verfolgte Ziel einer kohärenten Integrationspolitik ebenso der Zugang zu Integrationskursen für Geduldete geöffnet werden sollen. Der Integrationskurs ist das Einstiegsangebot, auf den der Berufssprachkurs aufbaut - und damit wesentliches Element des „Gesamtprogramms Sprache“. Außerdem werden insbesondere im Rahmen des Integrationskurses Werte und Regeln des Zusammenlebens vermittelt.

Geduldete und Asylsuchende leben bis zu einer endgültigen Entscheidung bzw. der Verfestigung ihres Aufenthalts oftmals viele Jahre in Deutschland. Wenn sie bis dahin von Sprachförderangeboten ausgeschlossen werden, geht wertvolle Zeit verloren und die Gefahr eines dauerhaften Verbleibs dieser Personen in den sozialen Sicherungssystemen steigt.

---

[250] Die Öffnung erfolgte für Asylbewerberinnen und -bewerber mit guter Bleibeperspektive, Ausländerinnen und Ausländer mit einer Duldung gemäß § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG bzw. Ausländerinnen und Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 5 AufenthG.

[251] Eine ähnliche Position wird z. B. auch vertreten bei dem Projekt der Bertelsmann Stiftung „Ankommen in Deutschland – Flüchtlingsintegration in Kommunen – Empfehlungen aus Erfahrungen zur Flüchtlingsintegration in Kommunen“; siehe Empfehlung Nr. 5, November 2018.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Aus Sicht der Beauftragten bestünden derzeit ausreichend Strukturen und Ressourcen für eine noch weiter gehende Zielgruppenerweiterung. Der deutliche Rückgang des Flüchtlingsaufkommens zieht auch einen Rückgang bei den neu beginnenden Integrationskursen nach sich.[252]

Eine Verfestigung des Aufenthalts oder gar eine Vereitelung einer Rückführung sieht die Beauftragte durch eine weitere Öffnung der Integrationskurse nicht. Das Erlernen der deutschen Sprache und das Sich-Zurechtfinden im Alltag haben keinen Einfluss auf die Entscheidung über den Asylantrag und stehen einer Durchsetzung der Ausreisepflicht nicht entgegen.

Eine weitere Öffnung der Integrationskurse des Bundes hätte auch den Vorteil, dass dann die komplexe Ergänzung durch Landes-Sprachangebote, die von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich gestaltet werden, verringert werden könnte.

Zudem fordert die Beauftragte die Normierung eines gesetzlichen Anspruchs für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger auf Zugang zum Integrationskurs. Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, die keine Leistungen nach SGB II oder SGB XII beziehen, haben bislang weder einen formellen Rechtanspruch auf Sprachförderung, noch können sie vorrangig bei der Platzvergabe berücksichtigt werden. Sie erhalten nur einen Teilnahmeplatz im Rahmen verfügbarer Plätze. Die Beauftragte fordert seit Langem einen formellen Anspruch auf Zugang für diese Personengruppe. Diese Forderung wird aus Sicht der Beauftragten bei einer Öffnung des Integrationskurses und der damit verbundenen geringeren Anzahl verfügbarer Plätze virulenter.

3.1.3 Fazit und Ausblick

Die Verständigung in deutscher Sprache ist grundlegend für die Integration in die Gesellschaft sowie zur Aufnahme einer Arbeit. Aus diesem Grund bleiben die Integrationskurse als bundesweites Angebot ein unverzichtbares Instrument. Im Berichtszeitraum wurden wichtige Schritte eingeleitet, um das Integrationskurssystem den neuen Herausforderungen anzupassen. Die Maßnahmen des BAMF im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Integrationskurse sollten weiterverfolgt werden. Aus Sicht der Beauftragten ist es erforderlich, darüber hinaus bei der Qualität der Integrationskurse und den Zugangsmöglichkeiten noch weiter nachzusteuern. Neben dem Sprachkursteil bedarf auch der Orientierungsteil eines verstärkten Augenmerks. Um Menschen, die zu uns kommen, das Einleben zu erleichtern, ist es wichtig, das Wissen über das Wertesystem in Deutschland verständlich und nachhaltig zu vermitteln. So können Konflikte vermieden und der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt werden. Wertevermittlung sollte dabei idealerweise nicht nur einmalig im Orientierungskurs erfolgen, sondern den Menschen zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Ankommens- und Integrationsprozess begleiten.

Wichtig ist auch, die Integrationskurse gut zu verzahnen – nicht nur mit den weiterführenden Berufssprachkursen[253], sondern auch mit den Sprachangeboten von Ländern, Kommunen und sonstigen Trägern. Aus Sicht der Beauftragten sollte darüber hinaus die bessere Verzahnung auch in Richtung Sprachangebote im Herkunftsland weiterentwickelt werden.

Beim aktuell laufenden Prozess zur Fortentwicklung des Nationalen Aktionsplans Integration wird das Themenfeld Sprachförderung in der Phase II („Erstintegration“) eine wichtige Rolle spielen. Der NAP-I-Prozess eröffnet die Möglichkeit, Vertreterinnen und Vertreter aus Bund, Ländern und Kommunen zusammen mit sonstigen zentralen Akteuren zusammenzubringen und die Sprachförderung zugewanderter Menschen für die nächsten Jahre vorausschauend weiterzuentwickeln.

---

[252] Nach der Integrationskursgeschäftsstatistik des BAMF wurden im Jahr 2017 noch 376.500 Teilnahmeberechtigungen ausgestellt, im Jahr 2018 (bis zum 3. Quartal) lediglich um die 197.000. An neuen Kursteilnehmenden wurden 2017 292.000 registriert, 2018 nur 205.000. Diese Zahlen werden nach Prognosen weiter rückläufig sein.

[253] Vgl. Kap. II.4.4.4.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3.2 Beratungsstrukturen stärken: Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer, Jugendmigrationsdienste und weitere Beratungsangebote

- Die Mittel für die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer müssen erhöht werden, um die Fallzahlen pro Vollzeitberater auf 250 pro Jahr zu senken und dadurch die Qualität der Beratung weiter zu stärken.
- Die Vielfalt der Trägerlandschaft muss weiter gefördert werden und Migrantenorganisationen gezielt eingebunden und weiterqualifiziert werden.
- Die junge Einwanderergeneration ist entscheidend für den Erfolg der Integration in den kommenden Jahrzehnten. Daher fordert die Beauftragte, die Jugendmigrationsberatung in den ländlichen Räumen bedarfsgerecht auszubauen und überlastete Beratungsstellen finanziell zu unterstützen sowie Erreichbarkeit über digitale Angebote sicherzustellen.

3.2.1 Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer

3.2.1.1 Ausgangslage

Die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) ist ein seit 2005 bestehendes, den Integrationskurs begleitendes Integrationsangebot für Zuwanderer über 27 Jahre.[254] Die MBE zielt darauf ab, die zugewanderten Personen bei ihrer sprachlichen, beruflichen und sozialen Integration durch einzelfallbezogene Beratung zu unterstützen. Sie soll sie zu selbstständigem Handeln in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens befähigen. Träger der bundesweit rd. 1.480 MBE-Beratungsstellen (Stand: September 2019) sind die sechs Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege (BAGFW): AWO, Deutscher Caritasverband, Paritätischer Gesamtverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonie, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland sowie der Bund der Vertriebenen.

Zielgruppe sind prioritär Neuzugewanderte, d. h. Ausländerinnen und Ausländer, die sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten, bis zu drei Jahre nach Einreise bzw. nach Erlangung des auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus. Die MBE steht darüber hinaus im Rahmen der nachholenden Integration auch länger in Deutschland lebenden Zuwanderern offen. Freizügigkeitsberechtigte Unionsbürgerinnen und Unionsbürger können das Beratungsangebot ebenfalls in Anspruch nehmen. Flüchtlinge sind Zielgruppe für das MBE-Beratungsangebot, sofern sie über eine Anerkennung verfügen. Die MBE ist 2016 auch für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive und bestimmte Geduldete geöffnet worden.[255] Mit Inkrafttreten des Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetzes (ABFG) wurde die MBE ebenfalls wie der Integrationskurs für einen bestimmten Kreis von Gestatteten geöffnet.

3.2.1.2 Entwicklungen

Im Folgenden sollen Entwicklungen dargestellt werden, die aus Sicht der Beauftragten im Berichtszeitraum im Beratungsbereich besonders relevant waren.

Anstieg der Beratungsfälle und Diversifizierung der Zielgruppe

Im Zusammenhang mit den hohen Flüchtlingszahlen und der Öffnung der MBE für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive verzeichnete die MBE im Berichtszeitraum eine Diversifizierung der Zielgruppe und einen starken Anstieg der Beratungsfälle. Während 2013 rd. 158.000 Beratungsfälle bei der MBE ankamen, stieg die Zahl der Beratungsfälle 2015 auf rd. 205.500, 2017 auf rd. 301.000 und 2018 auf rd. 305.000. Auf einen Vollzeitberater bzw. eine Vollzeitarbeiterin kamen damit zuletzt im Durchschnitt 364 Fälle pro Jahr, was eine enorme Arbeitsbelastung bedeutete und die MBE-Strukturen an Kapazitätsgrenzen brachte. Daneben hatten die MBE-Beraterinnen und –Berater auch häufiger Umgang mit Traumatisierten, was die Beratungsarbeit ebenfalls vor neue

[254] Für junge Menschen unter 27 Jahren gibt es spezielle Jugendmigrationsdienste (JMD).

[255] Vgl. Nr. 2.3.6 der Förderrichtlinien zur Durchführung einer Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer, 6/2017.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Herausforderungen stellte. Zudem erfolgten im Berichtszeitraum zahlreiche Gesetzesänderungen, die die MBE-Berater vor zusätzliche Herausforderungen stellten,

Um die MBE-Strukturen zu stärken, wurden die Mittel für das Jahr 2019 im parlamentarischen Verfahren substanziell um 18,6 Mio. € erhöht. Bundesweit stehen in 2019 nun 70,76 Mio.€ für das Bundesprogramm „Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer“ zur Verfügung. Die Wohlfahrtsverbände, der Bund der Vertriebenen, das Bundesminsterium des Innern, für Bau und Heimat, ebenso wie die Beauftragte, hatten sich für diese Mittelerhöhung eingesetzt. Die Mittelaufstockung ist in integrationspolitischer Hinsicht eine notwendige Investition und dient langfristig einer besseren Integration. Aus Sicht der Beauftragten sollten mittelfristig auf einen Vollzeitberater nicht mehr als 250 Beratungsfälle im Jahr kommen, um eine angemessene Fallberatung sicherzustellen. Dafür müssen weitere Mittel bereitgestellt werden.

Digitalisierung in der Beratung

Digitalisierung wird auch im Beratungsbereich immer wichtiger. Digitale Beratung kann und darf die Präsenzberatung nicht ersetzen, aber unterstützen, insb. in den ländlichen Räumen. Eine wichtige Entwicklung war daher die Pilotierung des Projektes „MBE online – mbeon“ (mobile Beratung und Information für Zuwanderer online)[256], das 2017 ins Leben gerufen wurde. Bisher waren im Rahmen der MBE nur persönliche Beratungen in den MBE-Beratungsstellen möglich. Durch das Projekt mbeon wurden zwei zusätzliche Kommunikations- und Informationskanäle geschaffen. Auf einer Internetseite (www.mbeon.de) sowie als App können Ratsuchende Informationen erhalten. Zudem haben sie erstmals die Möglichkeit, per Chat direkt mit Beraterinnen und Beratern zu kommunizieren. Die teilnehmenden Beratungsstellen beschränkten sich zunächst auf die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen. Seit April 2019 wird die Online-Beratung in allen Bundesländern angeboten. An dem Projekt sind der Bund der Vertriebenen (BdV), die Caritas, der Paritätische Gesamtverband und das Deutsche Rote Kreuz (DRK) beteiligt. Die Projektkoordination obliegt dem DRK. Das Projekt wird gefördert vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bzw. dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI).

Förderung des Ehrenamtes in der MBE

Das Ehrenamt spielt auch im Bereich der MBE eine wesentliche Bedeutung und Unterstützung. Daher fördert das BAMF seit 2019 den Einsatz von Ehrenamtlichen mit einer Aufwandsentschädigung. Förderfähig ist der Einsatz von Ehrenamtlichen im Bereich der Sprachmittlung sowie der Gruppenberatungen.

Kooperationsvereinbarung zwischen BA/JC und MBE/JMD

Gemeinsam mit der Bundesagentur für Arbeit haben sich die Träger von MBE und JMD im Zusammenspiel mit BMI, BAMF und BMFSFJ in 2018 auf eine „Musterkooperationsvereinbarung zur Zusammenarbeit bei der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund“ verständigt. Diese Vereinbarungen können durch die Arbeitsagenturen/Job-Center und Beratungsstellen vor Ort geschlossen werden. Dies soll einer besseren Zusammenarbeit und Verzahnung dienen und wird von der Beauftragten begrüßt.

Verhältnis MBE und soziale Begleitung im Integrationskurs

Ende 2017 hatte das BAMF im Rahmen eines Pilotprojekts die Möglichkeit gefördert, dass Integrationskursträger vor Ort angegliedert Sozialpädagogen (oder ähnlich qualifizierte Kräfte) in den Integrationskursen als soziale Begleitung einsetzen können.[257] In der zweiten Phase wird seit Frühjahr 2019 die „Soziale Begleitung“ als „Lern- und Sozialbegleitung“ u. a. unter Ausweitung auf Lehrkräfte fortgeführt, mit dem Ziel lernungewohnte Teilnehmer zu unterstützen. Die Beauftragte begrüßt, dass das BAMF entschieden hat, ab 2019 den Fokus des Pilotverfahrens statt auf soziale Begleitung mehr

[256] Vgl. Nr. 2.3.6 der Förderrichtlinien zur Durchführung einer Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer, 6/2017.

[257] Vgl. BAMF-Trägerrundschreiben Integrationskurse 16/2017.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

auf Lernbegleitung zu richten. Dies stellt sicher, dass keine Doppelstrukturen in der Beratungsarbeit entstehen und die Rolle der MBE nicht infrage gestellt wird. Gleichzeitig ist es wichtig, dass weitere Anstrengungen unternommen werden, damit Integrationskursträger sowie die Kursteilnehmenden über die MBE und ihr Beratungsangebot gut informiert sind.

Die Migrationsberatung leistet durch ihre einzelfallbezogene Beratung wichtige Integrationsarbeit. Es liegt im gesamtgesellschaftlichen Interesse, dass die MBE die ihr zugedachten Aufgaben erfüllen kann.

Die Beauftragte sieht in einigen Bereichen Weiterentwicklungspotenzial für die MBE:

Trägerlandschaft verbreitern; Migrantenorganisationen weiterqualifizieren

Bislang sind Träger der bundesweit rd. 1.480 MBE-Beratungsstellen nur die sechs Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege und der Bund der Vertriebenen.

Vor dem Hintergrund des hohen und auf absehbare Zeit hoch bleibenden Beratungsbedarfs ist es aus Sicht der Beauftragten 14 Jahre nach Einführung der Migrationsberatung jedoch Zeit, den Weg dafür zu ebnen, dass weitere Akteure Träger der Migrationsberatung werden können. Migrantenorganisationen sind dabei eine naheliegende Trägerzielgruppe. Sie haben gut funktionierende Zugänge in die migrantischen Communitys und erbringen bereits jetzt Beratungsleistungen. Es kommt nicht selten vor, dass die bestehenden Beratungsträger auf Beratung der fachlich und sprachlich kompetenten Migrantenorganisationen verweisen.

Zuständig für die Trägerzulassung ist das BAMF. Wer Träger sein kann, ist in den „Förderrichtlinien zur Durchführung einer Migrationsberatung“[258] niedergelegt. Darin ist geregelt, dass über die bestehenden Träger hinaus „im konkreten Bedarfsfall weitere Organisationen mit der Durchführung beauftragt werden können“. Zu den Voraussetzungen dafür gehören u. a. die Sicherstellung eines bundesweiten Beratungsangebots, langjährige Erfahrung bei der Beratung von Zuwanderern, Eigenmittel für die Finanzierung der MBE sowie eine Organisationsstruktur, die im Zentralstellenverfahren arbeitet. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt erfüllen Migrantenorganisationen diese Voraussetzungen vielfach nicht. Dennoch sollte aus Sicht der Beauftragten geprüft werden, inwiefern geeignete Migrantenorganisationen in diese Richtung weiterqualifiziert und unterstützt werden können.

Koordinierung mit den landesgeförderten und kommunalen Beratungsangeboten sowie Leistungsbehörden stärken

Neben der Migrationsberatung des Bundes haben auch viele Länder und Kommunen eigene Beratungsangebote. Ähnlich wie bei den Sprachangeboten sind diese von Land zu Land und von Kommune zu Kommune sehr unterschiedlich ausgerichtet und ausgestattet. Zum Teil versuchen sie, Lücken zu schließen für Zielgruppen, die zur MBE des Bundes keinen Zugang haben, wie z.B. Asylsuchende mit unklarer Bleibeperspektive, z. T. verfolgen sie eigene Beratungsschwerpunkte.

Die Beauftragte erreichten im Berichtszeitraum Rückmeldungen, wonach die Koordinierung der MBE mit den landesgeförderten und kommunalen Beratungsangeboten weiter gestärkt werden sollte, um Doppelstrukturen zu vermeiden, aber auch um etwaige Lücken besser zu schließen. Dies gelte auch für die Zusammenarbeit mit den Leistungsbehörden. Die Beauftragte begrüßt daher die in 2018 konzipierte Musterkooperationsvereinbarung zwischen der BA/JC und den MBE- und JMD-Trägern (siehe oben) als einen Schritt in die richtige Richtung. Aus Sicht der Beauftragten ist es darüber hinaus weiterhin erforderlich, die Zusammenarbeit von BAMF, Bundesagentur für Arbeit/Jobcentern, Ländern und Kommunen mit der MBE zu verbessern.

[258] https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Migrationserstberatung/mbe-foeri_pdf.html [Stand: 08.03.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Gruppenberatung stärken

Die seit 2016 förderfähige Möglichkeit, Gruppenberatungen und Gruppeninformationsveranstaltungen in der MBE anzubieten, könnte aus Sicht der Beauftragten stärker von den Trägern genutzt werden. Ein Informationsbereich, der sich aus Sicht der Beauftragten für eine Gruppenberatung gut eignet, betrifft die Wertevermittlung und das Wissen, wie man sich im Alltag in Deutschland zurechtfindet. Zentraler Bestandteil für die Beratungsarbeit soll selbstverständlich die Einzelberatung bleiben.

3.2.2 Jugendmigrationsdienste stärken

3.2.2.1 Ausgangslage

Für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene mit Migrationshintergrund vom 12. bis 27. Lebensjahr gibt es seit 2004 die Jugendmigrationsdienste (JMD). Ihre Aufgabe ist es, beim schulischen, beruflichen und sozialen Integrationsprozess in Deutschland zu beraten. Bundesweit gibt es ca. 470 JMD. Träger der JMD sind die Arbeiterwohlfahrt, evangelische Trägergruppe, die freie Trägergruppe und die katholische Trägergruppe.

Junge Menschen mit Migrationshintergrund haben Zugang, unabhängig vom Aufenthaltsstatus, solange sie sich rechtmäßig oder aufgrund einer ausländerrechtlichen Duldung in Deutschland aufhalten. Diese Zielgruppendefinition ist weiter als bei der MBE (und orientiert sich am SGB VIII). Die JMD können auch Anlaufstelle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sein. Sie beraten und begleiten sie bei Bedarf in Abstimmung mit dem primär zuständigen Träger der öffentlichen Jugendhilfe.

Entwicklungen

Seit Beginn des Jahres 2017 stehen die 470 JMD auch jungen Flüchtlingen offen. Sie sollen durch kompetente Begleitung bei ihrer Integration gestärkt werden. Aufgrund der hohen Beratungsnachfrage und der guten Erfahrungen der 24 Modellstandorte im Modellprojekt jmd2start hatte sich das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) entschlossen, schon vor Ablauf der Modellphase Ende 2017 alle JMD für junge Flüchtlinge zu öffnen. Die Beratungszahlen sind im Berichtszeitraum deutlich gestiegen: Während sie 2015 noch bei ca. 91.000 lagen, stiegen sie 2016 auf gut 117.000 und 2017 auf über 126.000. 2018 pendelten sich die Fallzahlen auf rd. 123.000 ein. Die für die JMD zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel hatten trotz gestiegener Fallzahlen nur einen leichten Aufwuchs zu verzeichnen: 2015 49,5 Mio. €, 2016 und 2017 jeweils 50,65 Mio. € und 2018 53,85 Mio. €. Für 2019 sind aktuell 52,65 Mio. € für die JMD vorgesehen.

Hinsichtlich der Altersgruppen, die die JMD in Anspruch genommen haben, ergibt sich für 2018 folgendes Bild:[259] Der weitaus größte Teil der insgesamt rd. 123.000 Ratsuchenden bei den JMD war zwischen 19 und 27 Jahre alt (über 96.000). Mit großem Abstand folgte die Altersgruppe 15–18 Jahre (rd. 19.000). Die restlichen Ratsuchenden waren v. a. zwischen 12 und 14 Jahre alt.

Hinsichtlich der Frage, wie lange sich die jungen Menschen zum Zeitpunkt des JMD-Erstgesprächs bereits in Deutschland aufhalten, ist festzuhalten, dass der weitaus größte Teil der Ratsuchenden sich maximal zwei Jahre in Deutschland befindet. Ein weiterer größerer Teil der Ratsuchenden ist zwischen drei und fünf Jahre in Deutschland, bevor ein JMD aufgesucht wird.

Was den Migrationshintergrund betrifft, waren 2018 fast 90 % der Ratsuchenden Ausländerinnen und Ausländer der ersten Generationen (ca. 110.000 von 123.000) und weniger als 7 % Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation. Ca. 4 % der Ratsuchenden waren 2018 Deutsche mit Migrationshintergrund.

Im Berichtszeitraum kam für die JMD neben dem Beratungsschwerpunkt ein weiterer Tätigkeitsschwerpunkt hinzu: Präventionsarbeit an Schulen. Unter dem Dach des

[259] Vgl. trägerübergreifende und bundesweite Statistik 2018 der JMD (Servicebüro JMD).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Nationalen Präventionsprogramms gegen islamistischen Extremismus (NPP)[260] startete im November 2018 das Präventionsprogramm „Respekt Coaches“ bei den JMD. Das Vorhaben unterstützt Schulen mit primärpräventiven Angeboten dabei, Jugendliche vor religiös motiviertem Extremismus zu schützen. Die Gruppenangebote werden von den Respekt Coaches initiiert und von den Trägern der politischen Bildung und der Extremismusprävention umgesetzt. Mittlerweile gibt es rund 230 Respekt Coaches an 190 Standorten, die an insgesamt 300 Schulen arbeiten. Für das Vorhaben stehen bei den JMD neben der klassischen Beratungsarbeit im Jahr 2019 23 Mio € zur Verfügung.

3.2.2.2 Fazit

Die JMD leisten wertvolle Beratungsarbeit für Jugendliche und junge Erwachsene mit Migrationshintergrund vom 12. bis 27. Lebensjahr. Die vielseitigen Angebote unterstützen z. B. bei Problemen in der Schule, bei der Suche nach einer Lehrstelle und helfen jungen Menschen grundsätzlich, sich in Deutschland einzuleben. Die JMD leisten gleichzeitig einen wichtigen Beitrag zur Prävention. Starke und selbstbewusste junge Menschen, die frühzeitig in Deutschland Unterstützung bekommen, sind weniger anfällig dafür, Opfer radikaler Gruppierungen zu werden.

Mit den bundesweit 470 JMD ist der bestehende Bedarf jedoch nicht gedeckt. Die Beauftragte hält es für erforderlich, die JMD in der Fläche weiter zu stärken. Anders als bei der MBE gab es bei den JMD trotz gestiegener Beratungszahlen keinen substanziellen Mittelaufwuchs.

3.2.3 Andere Angebote der Migrationsberatung

Neben der Struktur der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer und den JMD gibt es weitere Beratungsangebote. Davon werden im Folgenden einige näher beschrieben. Abschließend wird auf den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) eingegangen, aus dessen Mitteln etliche Beratungsangebote gefördert werden.

Faire Mobilität

Die Bundesregierung unterstützt die Arbeitskräftemobilität in der Europäischen Union. Das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) seit 2011 geförderte Beratungs- und Informationsprojekt unterhält bundesweit neun Beratungsstellen, in denen mobile Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Mittel- und Osteuropa in ihren Landessprachen arbeits- und sozialrechtliche Informationen und Unterstützung bei Problemen mit den Arbeitgebern erhalten. Das Projekt liegt in der Verantwortung des Bundesvorstands des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB) und wird mit mehreren Projektpartnern umgesetzt.

Die Beratungsstellen beraten Beschäftigte aus allen Branchen und bieten zudem branchenspezifische Kompetenzschwerpunkte an:

- Berlin: Pflege
- Dortmund: industrienahe Dienstleistungen und Fleischindustrie
- Frankfurt am Main: Baugewerbe und Gebäudereinigung
- Kiel: Fleisch- und Werftindustrie
- Mannheim: Entsendung
- München: Entsendung und Leiharbeit
- Nürnberg: Automobilzulieferindustrie
- Oldenburg: Fleischindustrie
- Stuttgart: Transport und Logistik

[260] Zum NPP vgl. auch Kap. I.4.8.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Seit Anfang 2016 hat das Projekt „Faire Mobilität“ die Beratung von Werkvertragsbeschäftigten in der Fleischindustrie an den Beratungsstandorten Dortmund, Kiel und Oldenburg ausgebaut.

Wünschenswert aus Sicht der Beauftragten ist eine Verstetigung des Projekts, um diese wichtige arbeitsrechtliche Beratungsstruktur dauerhaft und flächendeckend sicherzustellen (vgl. auch Kap. II.3.3).

Faire Integration

„Faire Integration“ ist ein bundesweites Beratungsangebot zu sozial- und arbeitsrechtlichen Fragestellungen. Das Angebot orientiert sich an den Inhalten der Fairen Mobilität, richtet sich an Geflüchtete und Drittstaatsangehörige. In den Beratungsstellen können sowohl Personen, die sich bereits in Arbeit, Ausbildung oder einem Praktikum befinden, Rat zu konkreten Fragestellungen erhalten als auch solche, die sich präventiv über ihre Arbeitsbedingungen informieren möchten.

„Faire Integration“ wird innerhalb des Netzwerks „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ in allen Bundesländern durchgeführt. In den einzelnen Bundesländern sind unterschiedliche Träger für die Umsetzung verantwortlich. „Faire Integration“ wird vom DGB Bildungswerk (Support Faire Integration) unterstützt sowie von der Fachstelle Einwanderung im IQ-Netzwerk inhaltlich begleitet. Das Projekt wird vom BMAS mit Bundesmitteln gefördert.[261]

Arbeit und Leben

„Arbeit und Leben“ ist eine Weiterbildungseinrichtung, die vom DGB und dem Deutschen Volkshochschulverband (DVV) getragen wird. In den Beratungsstellen werden ausländische Beschäftigte in verschiedenen Sprachen zum Thema „Arbeit in Deutschland“ beraten. Beratungsstellen von „Arbeit und Leben“ werden aktuell in neun Bundesländern unterhalten.[262] Das Angebot richtet sich an:

- Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus EU-Mitgliedstaaten, die im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit tätig sind,
- Beschäftigte, die von ihrem Arbeitgeber im Herkunftsland nach Deutschland entsandt werden,
- Einzelselbstständige aus EU-Mitgliedstaaten, die sich über formale Aspekte der Selbstständigkeit in Deutschland informieren möchten,
- Geflüchtete, denen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt ermöglicht wird.

Neben der Beratung und Beratungsstellen bietet „Arbeit und Leben“ mobile Beratung an und sucht die Menschen mit Beratungsbedarf auf.

EHAP

Der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) leistet einen Beitrag zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Ziel des EHAP ist es, die Lebenssituation von armutsgefährdeten und von sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen zu verbessern. Damit leistet der EHAP einen wichtigen Beitrag zur Europa-2020-Strategie[263], die als ein Kernziel eine deutliche Senkung der Anzahl der betroffenen Menschen bis zum Jahr 2020 vorsieht. Der Fonds ist erstmalig für die Förderperiode 2014–2020 eingerichtet worden und wird in Deutschland in zwei Förderrunden umgesetzt.

Aus Mitteln des EHAP werden Projekte für Menschen in Deutschland unterstützt, die unter Armut leiden und keinen oder nur unzureichenden Zugang zu den lokal oder regional vorhandenen Hilfsangeboten haben. Das sind:

- besonders benachteiligte neuzugewanderte Unionsbürgerinnen und

---

[261] https://www.faire-integration.de/de/topic/14.faire-integration.html [Stand: 29.10.2019].

[262] https://www.arbeitundleben.de/beratungsstellen/beratungsstellen [Stand: 29.10.2019].

[263] Die Strategie „Europa 2020“ dient der EU als Richtschnur für die Förderung von Wachstum und Beschäftigung in diesem Jahrzehnt. Mehr Informationen dazu stellt die Europäische Kommission zur Verfügung.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unionsbürger, darunter Eltern mit ihren Kindern bis zu sieben Jahren,

- Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen.[264]

Zu den geförderten Projekten gehören beispielsweise die Migrationserstberatung, die medizinische Beratung und Versorgung, der sozialpsychiatrische Dienst, die Familienberatung, das Jugendamt und die Wohnungslosenhilfe. In der ersten Förderrunde wurden bis Ende 2018 rd. 90.000 Menschen beraten.[265] Zu den Projektträgern gehören Kommunen, Verbände der freien Wohlfahrt und gemeinnützige Vereine.

Eine Verstetigung der Förderstrukturen über 2020 hinaus wird angesichts der zahlreichen Projekte, die wertvolle Beratung und Unterstützung leisten, von der Beauftragten unterstützt.

3.3 Informationslage von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern weiter verbessern

Informationsangebote sollten dort zu finden und gut zugänglich sein, wo sich v. a. die neu Zugewanderten aus anderen EU-Mitgliedstaaten zuerst hinwenden. Dies betrifft sowohl die reale Welt (z. B. Meldebehörden in Deutschland) als auch die digitale Welt mit den sozialen Netzwerken, wo die Informationsbeschaffung zu relevanten Migrationsthemen zu einem großen Teil – auch schon im Herkunftsland – stattfindet.

Informationsangebote sollten entsprechend den Bedürfnissen der Zugewanderten ausgestaltet sein. Wichtige Charakteristika für solche Angebote, mit dem Ziel, gut angenommen zu werden, sind:

- mehrsprachig,
- passgenau – am Bedarf orientiert - ,
- vernetzend,
- aufsuchend (in sozialen Medien).[266]

Informationen für Unionsbürgerinnen und -bürger werden von etlichen Einrichtungen zur Verfügung gestellt, z. B. den Verbänden der Wohlfahrtspflege.[267] Hier liegt der Fokus auf staatlichen oder staatlich unterstützten Angeboten.

EU-weit sind dies insb. das EURES-Netzwerk (European Employment Services) mit einer mehrsprachigen Datenbank zu Lebens- und Arbeitsbedingungen in den EU-Mitgliedstaaten[268] oder die Einrichtungen zur Förderung der Gleichbehandlung und zur Unterstützung von Arbeitnehmern und ihren Angehörigen in der EU.[269] Auf beide Netzwerke verweist die EU-Kommission unter den Stichworten „Freizügigkeit – EU-Bürger“.[270]

Die Europäische Kommission selbst unterhält das Informationsportal „Ihr Europa“, das sowohl Informationen für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger als auch für Unternehmen bereithält.[271] So gibt es Hinweise und Ratschläge zu den Bereichen Wohnen, Studieren, Arbeiten und Reisen in der EU. Es steht in allen EU-Amtssprachen zur Verfügung.

Der zunehmenden Bedeutung digitaler und sozialer Medien während des Integrationsprozesses von Neuzugewanderten aus EU-Staaten muss stärker Rechnung getragen werden. Informationen sollten verstärkt „aufsuchend“ in den sozialen Medien

---

[264] https://www.bmas.de/DE/Themen/Soziales-Europa-und-Internationales/Europaeische-Fonds/EHAP/ehap.html [Stand: 29.10.2019].

[265] https://www.bmas.de/DE/Themen/Soziales-Europa-und-Internationales/Europaeische-Fonds/EHAP/ehap.html [Stand: 29.10.2019].

[266] Vgl. Kapitel II.2.

[267] So etwa unter www.mbeon.de. Vgl. auch Kap. II.3.2.1.

[268] https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?acro=lw&lang=de&catId=490&parentId=0 [Stand: 17.10.2019].

[269] Im Überblick: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1277&langId=de [Stand: 17.10.2019].

[270] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457&langId=de#navItem-relatedTopics [Stand: 17.10.2019].

[271] https://europa.eu/youreurope/citizens/work/work-abroad/index_de.htm [Stand: 17.10.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

angeboten werden. Diesem Thema widmet sich das von der Beauftragten geförderte Modellprojekt „MB 4.0 – Gute Arbeit in Deutschland“.[272]

Informationsangebot der Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer

Die digitale Infothek der Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer[273] informiert in elf EU-Sprachen in den vier Kategorien „Neu in Deutschland“, „Arbeiten in Deutschland“, „Sozialleistungen“ und „Bildung“.[274] Die Informationen fokussieren den Informationsbedarf von Unionsbürgerinnen und -bürgern und geben einen guten Überblick zu den wesentlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen. Übersichten oder Checklisten helfen bei der Orientierung zu Behördengängen und den erforderlichen Schritten vor Arbeitsaufnahme in Deutschland. Eine Beratungsstellendatenbank ermöglicht es, eine passgenaue Beratungsstelle in der jeweiligen Region in Deutschland zu finden.

Die Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer legt Wert darauf, nicht nur eigenständig zu informieren, sondern auf andere wichtige Informationsquellen zu verweisen und damit einer Vernetzungsfunktion nachzukommen. Für Zugewanderte sind etwa die Unterstützungsleistungen für Familien und Kinder ein zentrales Thema. Die Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer verweist in der Infothek an dieser Stelle auf das Familienportal des BMFSFJ und auf die Homepage der Familienkassen. Beim Thema Arbeitssuche weist die Gleichbehandlungsstelle auf umfassende Beratungs- und Informationsmöglichkeiten zur Anerkennung ausländischer Bildungs- oder Berufsqualifikationen auf dem Anerkennungsportal des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (www.anerkennung-in-deutschland.de) und bei der „IQ Fachstelle Beratung und Qualifizierung“ hin.

Weiterhin ist es ein Anliegen der Gleichbehandlungsstelle, dass insb. auch EU-Zugewanderten wichtige Themen auf Bundesplattformen mehrsprachig zur Verfügung stehen. So hat die Gleichbehandlungsstelle in Kooperation mit dem BMFSFJ animierte Kurzvideos mit Erklärungen zu Familienleistungen (z. B. Kindergeld, Freibeträge für Kinder, Unterhaltsvorschuss) in sechs weitere EU-Sprachen übersetzt.

In Kooperation mit den Verbänden der freien Wohlfahrt möchte die Gleichbehandlungsstelle Informationsblätter zum Thema „Gesundheitsversorgung in Deutschland“ für Unionsbürgerinnen und -bürger entwickeln.[275] Behandelt werden zentrale Aspekte wie der Zugang zu Krankenversicherung, zu Familienversicherung oder der Umgang mit Beitragsschulden. Diese Informationsblätter sollen etwa in Behörden (z. B. Meldebehörden) und Beratungsstellen zur Verfügung gestellt werden, aber auch digital abrufbar sein. Dieses Vorhaben knüpft an die Kooperation der Verbände der freien Wohlfahrt mit der Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer bei der Herausgabe einer Broschüre für Beraterinnen und Berater an, die mit Fragen der Gesundheitsversorgung von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern (z. B. zur Absicherung in der Krankenversicherung) befasst ist.[276]

Faire Mobilität

Das BMAS fördert seit 2011 das Beratungs- und Informationsprojekt „Faire Mobilität – Arbeitnehmerfreizügigkeit sozial, gerecht und aktiv“.[277] Die Projektumsetzung liegt beim DGB und dessen Partnern. Das kostenlose Angebot richtet sich an Arbeitskräfte aus anderen europäischen Ländern, insb. Mittel- und Osteuropa, und hilft ihnen dabei, faire Arbeitsbedingungen durchzusetzen. Dies geschieht durch arbeitsrechtliche und sozialrechtliche Information und Erstberatung in mehreren Sprachen.

Das Internetportal www.fair-arbeiten.eu informiert mehrsprachig zu den wichtigsten Branchen und Arbeitsverhältnissen, die für die Zielgruppe relevant sind. Zu häufig

---

[272] Vorstellung des Modellprojekts in Kapitel II.2.

[273] Mehr Informationen zur Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer in Kap. IV.1.1.

[274] https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/eugs-de/eu-buerger/infothek [Stand: 17.10.2019].

[275] Ausführungen zum „Thema Gesundheitsversorgung für Unionsbürgerinnen und -bürger“ in Kap. IV.1.1.1.

[276] Herausgabe 2019.

[277] Vgl. dazu auch unter Kap. II.3.2.3.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

auftauchenden Problemen werden Lösungswege aufgezeigt. Dazu gehören etwa eine ungerechtfertigte oder fehlerhafte Kündigung, die Einbehaltung des Lohnes oder die Nichteinhaltung des Mindestlohns.

Die von „Faire Mobilität“ erstellte Broschüre „Wissen ist Schutz!“ ist ein mehrsprachig verfügbarer Leitfaden für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, die vorübergehend oder auf Dauer in Deutschland leben und arbeiten wollen. Er enthält Informationen, die helfen, in Deutschland eine legale Arbeit unter fairen Bedingungen zu finden und nicht in ausbeuterische Situationen zu geraten.

Zu den Angeboten des EURES-Netzwerks und der Internetplattform „Make it in Germany“ siehe auch Kap. II.1.

Europäische Arbeitsbehörde

Die Europäische Arbeitsbehörde (European Labour Authority [ELA]) wird 2019 ihre Arbeit aufnehmen und ihre volle operative Kapazität bis 2023 erreichen. Auftrag der neuen Agentur ist es, die EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften in den Bereichen grenzüberschreitender Arbeitskräftemobilität und Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu unterstützen. Dies schließt die Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, deren Entsendung und die mit Mobilität verbundene Erbringung von Dienstleistungen ein.

Die EU-Mitgliedstaaten werden sich überwiegend auf freiwilliger Basis an den Aktivitäten der ELA beteiligen. Die ELA wird voraussichtlich rd. 140 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben, von denen ein Teil aus den EU-Mitgliedstaaten abgeordnet sein und als nationale Verbindungsbeamte fungieren wird.

Eine Aufgabe der ELA wird sein, den Zugang zu Informationen über Rechte und Pflichten in Fällen grenzüberschreitender Mobilität für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Arbeitgeber sowie für die nationalen Verwaltungen zu erleichtern.

3.4 Engagement der Beauftragten zur Unterstützung von Geflüchteten – Ankommen erleichtern, Integration fördern

- Das Ehrenamt in der Flüchtlingshilfe ist eine wichtige Ergänzung hauptamtlicher Unterstützungsangebote und muss weiter gestärkt und qualifiziert werden.
- Geflüchtete Frauen müssen in Deutschland über ihre Rechte aufgeklärt werden. Zudem müssen Angebote zur Gewaltprävention und zum Schutz geflüchteter Frauen ausgebaut werden.
- Perspektivisch sollten die geschaffenen Strukturen in den Bereichen Ehrenamtskoordination sowie Empowerment in die Regelangebote integriert werden.
- Mit dem neuen Pilotprogramm „Neustart im Team“ arbeiten Staat und Zivilgesellschaft Hand in Hand bei der Aufnahme besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge.

Die Integration der seit 2015 nach Deutschland gekommenen Geflüchteten – Asylsuchende, international Schutzberechtigte und Personen mit anderen humanitären Aufenthaltserlaubnissen oder einer Duldung – war eine wesentliche Aufgabe und Herausforderung im Berichtszeitraum. Ging es in den Jahren 2015 und 2016 noch primär um Fragen der Unterbringung und Erstorientierung der nach Deutschland geflohenen Menschen, so stehen seither deutlich stärker die Aufgaben der Integration in Schule, Ausbildung, Arbeit sowie Wohnen und Gesundheitsversorgung im Vordergrund.

Seit 2016 steht der Beauftragten ein Haushaltstitel für die Unterstützung von Flüchtlingsprojekten zur Verfügung. In den Jahren 2016 und 2017 umfasste dieser jeweils 20 Mio. €. 2018 wurden die Mittel zwar auf 17 Mio. € abgesenkt, für das Jahr 2019 aber wieder auf 20 Mio. € erhöht. Ziel dieser Projektförderung war und ist es, möglichst

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

frühzeitig gesellschaftliche Zugänge zur Gesellschaft zu ermöglichen und Integration von Anfang an zu befördern, um die Teilhabechancen zu erhöhen.

Seit 2018 erfolgt die Förderung auf der Grundlage einer Förderrichtlinie. Ab kommendem Jahr ist erstmals eine Förderung von bis zu zwei Jahren möglich. Inhaltliche Schwerpunkte im Förderzeitraum 2020/2021 werden die Förderung von hauptamtlichen Koordinatorinnen und Koordinatoren zur Unterstützung des Ehrenamts in der Flüchtlingsarbeit sowie die Förderung des ehrenamtlichen Engagements, Unterstützungsangebote beim Empowerment von geflüchteten Mädchen, Frauen und Familien sowie anderer besonders schutzbedürftiger Personen und die Unterstützung der gesellschaftlichen und politischen Teilhabe von Flüchtlingen sein.[278]

3.4.1 Projekte zur Unterstützung des Ehrenamtes in der Flüchtlingsarbeit

Seit 2015 entstanden zahlreiche ehrenamtliche Initiativen, die einen Großteil der Unterstützung für ankommende Flüchtlinge vor Ort leisteten.[279] Das ehrenamtliche Engagement ist nach wie vor sehr hoch und immer noch ein wichtiger Baustein bei der Integration. Nach einer repräsentativen Umfrage, die im April 2017 durchgeführt wurde,[280] haben seit 2015 55 % der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland Flüchtlinge in irgendeiner Weise unterstützt, davon haben 25 % einen Migrationshintergrund. Ein Viertel der befragten Personen „waren oder sind aktive Helferinnen und Helfer, etwa durch Sprachunterricht oder Hilfestellungen bei Behörden, Ärztinnen und Ärzten“,[281] 9 % der Befragten sind durch ihr Engagement für Flüchtlinge zum ersten Mal ehrenamtlich tätig geworden. Zum Zeitpunkt der Umfrage waren 19 % der Befragten weiterhin in der Flüchtlingshilfe unterstützend tätig. Von den 11 % der Bevölkerung, die sich zum Befragungszeitpunkt an der aktiven Flüchtlingshilfe beteiligten, wollten die meisten ihr Engagement auch in den nächsten Jahren fortsetzen.[282] Eine Evaluierung der von der Beauftragten in den Jahren 2016 und 2017 geförderten Projekte zur Unterstützung des Ehrenamts in der Flüchtlingsarbeit hat ergeben, dass ein hoher Anteil der ehrenamtlich in den Projekten Engagierten weiblich ist und knapp die Hälfte der Ehrenamtlichen vorher noch nicht freiwillig engagiert war.[283] Insbesondere in den Großstädten engagieren sich Migrantenorganisationen und Migrantinnen und Migranten im Ehrenamt für Geflüchtete.[284] Die von der Beauftragten geförderten Projekte berichten zudem, dass sich immer mehr Geflüchtete selbst ehrenamtlich engagieren und ihre Erfahrungen einbringen. Dies gibt ihnen die Möglichkeit, die Hilfe zurückzugeben, die sie selbst erhalten haben.

Im Berichtszeitraum standen im Rahmen der Projektförderung der Beauftragten anfangs – entsprechend den tatsächlichen Notwendigkeiten – die Gewinnung und Qualifizierung von Ehrenamtlichen im Vordergrund. Zum einen hat ein Teil der seit 2015 ehrenamtlich Tätigen sich nach intensivem Engagement zurückgezogen. Zum anderen erfordert die Änderung der Bedarfe aufseiten der Geflüchteten – weg von der Erstaufnahme und -orientierung hin zur individuellen Integrationsunterstützung – auch aufseiten der Ehrenamtlichen ein anderes Herangehen bzw. das Setzen neuer Schwerpunkte. Die von der Beauftragten geförderten hauptamtlichen Ehrenamtskoordinatorinnen und -koordinatoren haben eine Vielzahl von Schulungen und Fortbildungen zu

---

[278] Die Förderrichtlinie ist abrufbar unter https://www.integrationsbeauftragte.de/ib-de/themen/projekte-und-forschung/projekte/richtlinien-fuer-fluechtlingsprojekte-398766 [Stand: 30.09.2019].

[279] Schiffauer spricht in diesem Zusammenhang von einer „neuen Bürgerbewegung“. Vgl. Schiffauer, Werner / Eilert, Anne / Rudolff, Marlene (Hrsg.): So schaffen wir das. Eine Zivilgesellschaft im Aufbruch, Band 1: 90 wegweisende Projekte mit Geflüchteten, Bielefeld 2017; Band 2: Bedingungen für die nachhaltige Projektarbeit mit Geflüchteten. Eine Bilanz, Bielefeld 2018.

[280] Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Engagement in der Flüchtlingshilfe. Ergebnisbericht einer Untersuchung des Instituts für Demoskopie Allensbach, Berlin 2017.

[281] Ebd., S. 11.

[282] Vgl. ebd., S. 12 f.

[283] Vgl. Ramboll: Abschlussbericht – Evaluation der Unterstützung von Flüchtlingsprojekten, Berlin 2018, S. 19.

[284] Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration: Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ausgewählte Ergebnisse der Online-Befragung von Städten, Landkreisen und Gemeinden. Zeitraum der Befragung: 25. Januar 2016 bis 5. März 2016, Dr. Frank Gesemann / Prof. Dr. Roland Roth.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

unterschiedlichen Themen durchgeführt, z. B. zu Möglichkeiten und Grenzen ehrenamtlichen Engagements, dem Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen, zu interkultureller Kommunikation, zu Frauen- und Menschenrechten, zur Unterstützung als Brückenbauer in Bildungseinrichtungen, zum Arbeits- oder Wohnungsmarkt und zu den zentralen rechtlichen Fragen. Da es zunehmend zu Anfeindungen von Geflüchteten und Ehrenamtlichen kommt, liegt ein Fokus bei den Schulungen nun auch auf der Stärkung von Ehrenamtlichen im Umgang mit solchen Anfeindungen und Konflikten.[285] Zu all diesen Themen ist eine Reihe von Schulungsunterlagen entstanden, die auch projektübergreifend u. a. über die ebenfalls durch Projektmittel geförderte Internetseite von Wohlfahrtsverbänden und dem Informationsverbund Asyl und Migration www.fluechtlingshelfer.info zur Verfügung stehen. Die Projekte in Trägerschaft von Migrantenorganisationensprechen v. a. Ehrenamtliche mit eigener Migrations- und Fluchterfahrung und z. T. auch den sprachlich-kulturellen Kenntnissen der Herkunftsländer von Geflüchteten an. [286]

Um die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit des ehrenamtlichen Engagements zu erhöhen, hat sich die Unterstützung durch hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bewährt. Diese übernehmen Koordinationsaufgaben, unterstützen bei der Vernetzung und bieten Hilfestellungen bei auftretenden Problemen. Damit wird das ehrenamtliche Engagement stabilisiert, qualifiziert und einer Überforderung von Ehrenamtlichen entgegengewirkt. Zudem wird die Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen ausgebaut. Die Arbeit der Ehrenamtskoordinatorinnen und -koordinatoren zielt auch auf eine stärkere Vernetzung im Sozialraum. Die Kooperation beispielsweise mit kommunalen Strukturen, Vereinen und Unternehmen ist bei der Unterstützung der Integration von zentraler Bedeutung. Dies gilt für alle Bereiche der gesellschaftlichen Teilhabe von Kita und Schule über Ausbildung und Arbeitsmarkt bis hin zu Gesundheitsversorgung und Wohnen. Dabei ist der Umzug Geflüchteter von Gemeinschaftsunterkünften in privaten Wohnraum zum einen ein wesentlicher Integrationsfaktor und zugleich ein sensibler Punkt, wenn kein Anschluss an die Gesellschaft gefunden wird. Zum anderen stellen die häufig angespannten lokalen Wohnungsmärkte und nicht selten anzutreffende Vorurteile bei der Vermietung an Geflüchtete zentrale Herausforderungen sowohl für die Flüchtlinge als auch für die sie unterstützenden Ehrenamtlichen dar. Hier hilft die Kooperation mit zentralen Akteuren wie kommunalen Ämtern und Wohnungsbaugesellschaften.

Die Projektförderung der Beauftragten in den Jahren 2016 und 2017 ist rückwirkend evaluiert worden. Die Evaluierung hat gezeigt, dass die Ehrenamtsprojekte auf einen hohen Praxisbedarf treffen und zielgerichtet arbeiten. Sie zeichnen sich durch eine Vielzahl verschiedener ehrenamtlicher, häufig niedrigschwelliger Angebote für Geflüchtete aus, um – auf die jeweiligen lokalen Bedarfe bezogen – Zugang zur Zielgruppe zu erhalten. Insbesondere in ländlichen Gebieten hat die Ehrenamtskoordination eine wichtige Bedeutung für das ehrenamtliche Engagement, da andere Hilfestellungen und Austauschmöglichkeiten mitunter fehlen.[287] Die im laufenden Jahr im Rahmen der Förderrichtlinie finanzierten Projekte werden nun projektbegleitend evaluiert.

[285] Vor dem Hintergrund, dass immer mehr Geflüchtete und Ehrenamtliche in ihrem Alltag Anfeindungen erfahren, hat die AWO 2018 die Aktion „Zeichen gegen Rassismus“ durchgeführt. Vgl. dazu AWO Bundesverband e. V.: Zusammenhalt stärken! Einblicke in die Wirkung der Engagementförderung im Rahmen des Projektes „Begegnung und Partizipation im Engagement mit Geflüchteten“, Berlin 2018.

[286] Dachverband der Migrantinnenorganisationen DaMigra e. V. und Bundesverband Netzwerke von Migrantenorganisationen BV-NEMO e. V. seit 2016; Bundesarbeitsgemeinschaft der Immigrantenverbände BAGIV e. V., The African Network of Germany TANG e. V., MINA e. V. und Arbeitsgemeinschaft von Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen in Niedersachsen amfn e. V. seit 2019.

[287] Vgl. Ramboll: Abschlussbericht – Evaluation der Unterstützung von Flüchtlingsprojekten, a.a.O., S. 14 und 20.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3.4.2 Projekte zur Gewaltprävention und zum Empowerment von geflüchteten Frauen und anderen besonders schutzbedürftigen Personen

Eine gesondert adressierte Zielgruppe der Projektförderung der Beauftragten sind geflüchtete Frauen und andere besonders schutzbedürftige Gruppen[288]. Viele Frauen waren und sind auf der Flucht, aber auch in ihrer Anfangszeit in Deutschland, großen Belastungen ausgesetzt. Gleichzeitig kommt ihnen häufig innerhalb der Familie eine Schlüsselfunktion für die Erziehung und Förderung der Kinder zu. Diese wichtige Aufgabe erfordert psychosoziale Stabilität und Wissen um gesellschaftliche Strukturen und Angebote.

Die Beauftragte fördert daher Projekte, die sich gezielt an Frauen richten und deren Eigenständigkeit fördern. In den Projekten werden Frauen informiert und unterstützt. Die Evaluation hat gezeigt, dass hier vielerorts eine Lücke geschlossen werden konnte und „dass Frauen insb. dann erreicht werden, wenn Formate gezielt auf sie zugeschnitten sind. So nehmen weibliche Geflüchtete insb. an Angeboten im Themenschwerpunkt „Empowerment geflüchteter Frauen und besonders schutzbedürftiger Personen“ teil. Angebote, die für alle Geflüchteten geöffnet sind, werden hingegen insb. von Männern genutzt.“[289]

Die geförderten Projekte verfolgen unterschiedliche Ansätze und Ziele. Neben der Informationsvermittlung und der psychosozialen Stabilisierung geht es auch darum, das Selbstbewusstsein der Frauen zu stärken und sie darin zu unterstützen, eigene Kompetenzen, Interessen und Chancen zu erkennen.

Die geförderten Projekte sind daher vielfältig und an den lokalen Erfordernissen und Bedarfen der Zielgruppe ausgerichtet. Diese Herangehensweise ist zentral für den Erfolg der Projekte, wie die Evaluation gezeigt hat: „Die Mehrheit geförderter Projekte kann auf Umsetzungsebene eine hohe Nachfrage vorweisen. Geförderte Ansätze sind also passgenau konzipiert und zielgruppengerecht umgesetzt. Relevanter Einflussfaktor ist die praxisnahe Projektkonzeption, die auf beobachtete Herausforderungen vor Ort reagiert.“[290]

Durch aufsuchende Angebote in Unterkünften, niedrigschwellige Müttercafés, Stärkung in den Bereichen Frauen- und Menschenrechte, Beratungsangebote, Frauen-Selbstverteidigungskurse oder auch Gewaltpräventionsschulungen werden Frauen in verschiedenen Lebenslagen erreicht und gestärkt. Die Bandbreite der geförderten Maßnahmen ist groß. Sie geht von aufsuchenden Angeboten in Gemeinschaftsunterkünften wie im Projekt Brückenbau der Zentralwohlfahrtstelle der Juden in Deutschland[291] bis zu Gewaltpräventionsangeboten durch geschulte Migrantinnen und Migranten des Ethno-Medizinischen Zentrums[292] bis zur Unterstützung von Frauen, die Opfer von Menschenhandel geworden sind durch die Fachberatungsstelle Nadeschda.

Als wesentliches Erfolgskriterium hat sich zudem die Vernetzung mit anderen Akteuren der sozialen Arbeit sowie kommunalen Stellen erwiesen. So können geflüchtete Frauen umfassend in ihrem Integrationsprozess unterstützt werden und Zugänge zu weiteren Einrichtungen sowie den Angeboten der Regelstrukturen finden.

---

[288] Neben der Beauftragten fördert auch das BMFSFJ Projekte zum Gewaltschutz von besonders schutzbedürftigen Geflüchteten. So wurden im Rahmen der Bundesinitiative „Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ gemeinsam mit UNICEF unter Beteiligung weiterer Akteure „Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Unterkünften“ veröffentlicht. Zur Umsetzung der Mindeststandards wurden praxiserprobte Handreichungen und Trainingshandbücher entwickelt. Und seit 2019 fördert das BMFSFJ den Aufbau und die Etablierung einer „Dezentralen Beratungs- und Unterstützungsstruktur für Gewaltschutz in Flüchtlingsunterkünften (DeBUG)“ zur Begleitung entsprechender Umsetzungsprozesse. Die Publikationen und weitere Informationen zu diesen und weiteren Projekten finden sich unter: https://www.gewaltschutz-gu.de/ [Stand: 24.10.2019].

[289] Ebd. S 1.

[290] Ebd. S 1.

[291] Nähere Informationen hierzu unter https://www.zwst.org/de/mbe/fluechtlingshilfe/ [Stand: 15.10.2019].

[292] Nähere Informationen hierzu unter https://www.mimi-gegen-gewalt.de/ [Stand: 15.10.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Viele Frauen haben im Heimatland, auf der Flucht oder auch in Deutschland Gewalt erlitten. Diese Erfahrungen beeinträchtigen betroffene Frauen stark und können sich auch integrationshemmend auswirken. Grundlegend sind daher die Identifizierung der von Gewalt betroffenen Frauen und die Weiterverweisung an Hilfeeinrichtungen, da vielen Frauen ihre Rechte und bestehende Hilfemöglichkeiten in Deutschland nicht bekannt sind. In den Projekten wird daher regelmäßig über Frauenrechte informiert.

Zudem wurden Projekte finanziert, die sich geschlechtersensibel ausschließlich an geflüchtete Männer richten. Geflüchtete Frauen hatten in den Projekten berichtet, ihre Männer hätten sich durch die Flucht verändert oder kämen mit den neuen Begebenheiten und Geschlechterrollen häufig weniger gut zurecht. Daher bitten Frauen immer wieder um eine gezielte Einbeziehung ihrer männlichen Familienmitglieder bzw. um Angebote für sie.

Es zeigt sich, dass häufig Männer diejenigen sind, deren Rolle sich durch die Flucht besonders stark verändert hat. Die migrationsbedingte notwendige Neuorientierung und der Bezug von Transferleistungen führen bei geflüchteten Männern nicht selten zu Anpassungsschwierigkeiten. Die psychosoziale Stabilisierung von Männern und Gewaltschutz durch Aufklärung können hier hilfreich sein. Dies kann den familiären Zusammenhalt und die damit verbundenen Selbsthilfepotenziale stärken.

So ist die Förderung von Frauen zwar ein wichtiger Faktor zur Stärkung und Unterstützung von Familien, doch zeigt sich auch, dass die geschlechtergetrennte Arbeit mit Männern – gerade auch zu sensiblen Themen wie häuslicher Gewalt oder Frauenrechten – ein wesentlicher Faktor für die Stabilisierung und das Empowerment von Familien sein kann.

In vielen Projekten ist es auch gelungen, Fachkräfte mit Migrationshintergrund zu beschäftigen, die aufgrund ihrer besonderen Kenntnisse gute Zugänge zur Zielgruppe hatten. Der Einsatz von Menschen mit eigener Migrationserfahrung und sprachlich-kulturellen Hintergründen der Geflüchteten ist, insb. bei der Arbeit mit geflüchteten Frauen, sehr hilfreich. Diese Kenntnisse ermöglichen z. B. den Austausch über sensible Themen in den Bereichen Gesundheit, Kindererziehung und Gewalt. Aber auch bei Männern hat sich der Einsatz von Multiplikatoren mit Migrationshintergrund bewährt, gerade wenn es um Themen wie veränderte Geschlechterrollen und sexuelle Selbstbestimmung in Deutschland geht.

Im Rahmen der Projektförderung wurde mehrsprachiges Informations- und Aufklärungsmaterial zum Thema „Frauenrechte und Gewaltprävention“ erarbeitet und kann online abgerufen werden.[293]

Fachgespräch Gewaltschutz

Im Februar 2019 fand auf Einladung der Beauftragten im Bundeskanzleramt ein Fachgespräch zum Thema „Gewaltprävention und Schutz von geflüchteten Frauen“ mit den auf Gewaltschutz spezialisierten Projekten statt. Ziel war es, einen fachlichen Austausch zu ermöglichen und erfolgreiche Ansätze und geeignete Zugänge zur Zielgruppe zu diskutieren. Teilgenommen haben Vertreterinnen und Vertreter von 24 Projekten.

Wichtige Erkenntnisse des Fachgesprächs waren:

- Niedrigschwellige und aufsuchende Angebote sind notwendig, um die Zielgruppe zu erreichen und Lücken in der Hilfestruktur zu schließen. Zudem ist eine Begleitung in die Hilfsangebote der Regelstrukturen notwendig.
- Geflüchtete Frauen sollten stärker in die Beratungsarbeit eingebunden werden und als Multiplikatorinnen andere Frauen unterstützen. Multiplikatorinnen und Multiplikatoren müssen zudem geschult werden, damit sie Opfer von Gewalt und Menschenhandel erkennen und weiterverweisen können. Zudem müssen sie die lokalen Gewaltschutzstrukturen kennen, um kooperieren und

[293] Abrufbar sind die Materialien z. B. unter: https://www.mimi-gegen-gewalt.de/wegweiser/downloads/ [Stand: 15.10.2019] https://www.der-paritaetische.de/publikation/rechte-fuer-alle-frauen/ [Stand: 15.10.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

weiterverweisen zu können.

- Es hat sich bewährt, die Gewaltschutzthematik nicht in den Vordergrund zu stellen, sondern eher Gesundheitsthemen oder Hilfen bei der Kindererziehung in einem ersten Schritt anzubieten. Im geschützten Raum werden oft nachfolgend Gewaltprobleme angesprochen. Hier kann dann konkrete Hilfestellung gegeben werden.
- Aufklärung zu (Frauen-)Rechten ist dringend geboten, da Fehlinformationen und Unwissenheit verbreitet sind. Hier müssen Informationen über Rechte, Hilfsangebote und die schädlichen Auswirkungen von Gewalt für Betroffene, aber auch für andere Familienangehörige wie Kinder, erläutert werden.
- Grundlegend für einen effektiven Gewaltschutz geflüchteter Frauen in Unterkünften sind die verbindliche Umsetzung von Konzepten zur Gewaltprävention und die Bereitstellung von Schutzräumen in Gemeinschaftsunterkünften. Geflüchtete Frauen sollten darüber hinaus auch beim Umzug in eigenen Wohnraum durch Begleitung, Erstorientierung im neuen Wohnumfeld und Nachbetreuung unterstützt werden.
- In den ländlichen Räumen gibt es an vielen Orten eine deutliche Unterversorgung mit frauenspezifischen Beratungsangeboten, insb. im Bereich Gewaltschutz. Aufgrund der größeren Entfernungen sind Beratungsstrukturen, Sprachmittlerinnen sowie Kinderbetreuungsangebote häufig schwerer zugänglich. Aufsuchende Angebote haben sich daher bewährt. Um betroffene Frauen wirksam unterstützen zu können, müssen lokale Strukturen analysiert und Angebote auf die ländlichen Räume abgestimmt sein. Neben mobilen Beratungs- und Informationsstrukturen braucht es zudem mobilitätsfördernde Maßnahmen. Ehrenamtlicher Unterstützung und deren Vernetzung mit hauptamtlichen Netzwerken kommt auch in diesem Themenfeld im ländlichen Raum eine besondere Bedeutung zu.

Die Beauftragte führt ihr Engagement zur Unterstützung von Geflüchteten auch 2019 und in den Folgejahren fort, da dies weiterhin eine zentrale gesellschaftspolitische Aufgabe ist. Sie spricht sich dafür aus, mittelfristig die geschaffenen Strukturen in den Bereichen Ehrenamtskoordination sowie Empowerment in die Regelangebote zu integrieren.

Projekt „Queer Refugees Deutschland - Beratung von und self-empowerment für LSBTI-Flüchtlinge“

Seit 2017 fördert die Beauftragte das Projekt „Queer Refugees Deutschland – Beratung von und self-empowerment für LSBTI-Flüchtlinge sowie Schulung und Stärkung der Beratungskompetenz von Einrichtungen für LSBTI-Flüchtlinge“.[294] Bereits im Rahmen des ersten Fachgesprächs zu Gewaltschutz im Jahr 2017 wurde ein großer Bedarf an Beratung von LSBTI-Menschen mit Fluchterfahrung identifiziert. LSBTI-Geflüchtete sind regelmäßig als besonders schutzwürdig einzustufen. Sie sind in besonderem Maße sowohl Mehrfachdiskriminierung als auch mehrdimensionalen Diskriminierungsstrukturen in verschiedenen Lebensbereichen ausgesetzt bzw. fürchten entsprechende Stigmatisierungen und Gewalt.[295] Queer Refugees Deutschland (QRD) ist das erste bundesweite Projekt, das spezielle Unterstützungsstrukturen für die Zielgruppe anbietet. QRD baut eine Brücke zwischen Flüchtlingsberatung einerseits und LSBTI-Beratung andererseits. QRD bietet mehrsprachige Informationen, Beratung, Schulungen und

[294] Dieses Projekt wird aus dem Haushaltstitel „Integrationspolitische Maßnahmen“ (früher: Nationaler Aktionsplan Integration) gefördert.

[295] Das „Regenbogenportal.de- das Wissensnetz zu gleichgeschlechtlichen Lebensweisen und geschlechtlicher Vielfalt“, welches das Bundesfamilienministerium seit Mai 2019 betreibt, bietet eine Anlaufstellendatenbank mit Beratungs-, Selbsthilfe- und Freizeitangeboten, oft auch mit Flucht- und Migrationsschwerpunkt. Unter einer Vielzahl informierenden Texte sind 30 ausgewählte Texte zu LSBTI-Themen dort sowohl auf Englisch, Türkisch, Arabisch, Spanisch als auch in Leichter Sprache zu finden. In einer umfangreichen Materialsammlung haben LSBTI-Flüchtlinge und Personen aus ihrem Umfeld Zugriff auf z. B. Handreichungen, Arbeitsmaterialien oder Studien zu einem großen Spektrum an LSBTI-Themen.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Empowerment-Arbeit für LSBTI-Flüchtlinge und für Personen im Umfeld der Betroffenen (z. B. Security, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, Lehrerinnen und Lehrer) an. Das Projekt wird vom Familien- und Sozialverein des Lesben- und Schwulenverbands in Deutschland durchgeführt.

3.4.3 Pilotprogramm „Neustart im Team – NesT“

Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) wirbt weltweit seit Jahren für eine Erhöhung der Zahl der Aufnahmeplätze für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge im Rahmen des Resettlements. Dabei werden Staaten dazu ermuntert, mit Blick auf die in den letzten Jahren gestiegenen Flüchtlingszahlen und die veränderten Bedürfnisse von Flüchtlingen neben der Einrichtung und Ausweitung traditioneller Resettlement-Programme auch alternative Formen der Flüchtlingsaufnahme in Betracht zu ziehen.

Die Ausweitung des Zugangs zu Resettlement wurde in der am 19.09.2016 beschlossenen New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten von den 193 unterzeichnenden Staaten als gemeinsames Ziel formuliert. Die Staaten haben sich dabei bereit erklärt, auch alternative Formen der Flüchtlingsaufnahme einschließlich privat geförderter Programme in Betracht zu ziehen.[296]

In enger Kooperation mit UNHCR, Kirchen und Vertretern der Zivilgesellschaft haben das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), die Beauftragte und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gemeinsam das Pilotprogramm „Neustart im Team – NesT – Staatlich-gesellschaftliches Aufnahmeprogramm für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge“ ins Leben gerufen. NesT ermöglicht die zusätzliche Aufnahme von bis zu 500 besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen in Ergänzung staatlicher Resettlementaufnahmen.[297] Aufbauend auf Erfahrungen anderer Staaten, wie z. B. Kanadas und des Vereinigten Königreichs, und mit Unterstützung durch die EU-Kommission wird dadurch ein für Deutschland neues migrationspolitisches Schutzinstrument geschaffen und ein weiterer solidarischer Beitrag im Rahmen des internationalen Flüchtlingsschutzsystems geleistet.

Basis der Aufnahmen ist das etablierte Resettlement-Verfahren. Resettlement ermöglicht besonders schutzbedürftigen Personen die legale und sichere Einreise aus einem Erstaufnahmeland in einen zu ihrer Aufnahme bereiten Drittstaat. Beim Resettlement und damit auch im Rahmen von NesT werden die aufgenommenen Personen zunächst von UNHCR anhand bestimmter Kriterien als Flüchtlinge und als besonders schutzbedürftig identifiziert. Die Letztentscheidung über die Aufnahme hat der aufnehmende Staat. Deshalb erfolgen in einem zweiten Schritt Interviews von BAMF und deutschen Sicherheitsbehörden und eine Sicherheitsabfrage, bevor das BAMF dann eine Aufnahmezusage erteilt. Über Resettlement aufgenommene besonders Schutzbedürftige müssen kein weiteres (Asyl-) Verfahren mehr durchlaufen, sondern erhalten einen Aufenthaltstitel nach § 23 Abs. 4 AufenthG und sind damit GFK-Flüchtlingen weitgehend gleichgestellt.

Das Besondere von NesT ist, dass Staat und Zivilgeselschaft gemeinsam die Aufnahme ermöglichen und mit der Einreise der Flüchtlinge eine Begleitung und Unterstützung durch die Zivilgesellschaft in Deutschland beginnt. Somit zielt das Programm neben dem Schutzgedanken insbesondere auf die Erleichterung der Integration von Schutzbedürftigen durch bürgerschaftliches Engagement und auf die Stärkung der gesellschaftlichen Akzeptanz von Flüchtlingen. Institutionen, Vereine oder Gruppen von mindestens fünf Privatpersonen unterstützen als Mentorinnen und Mentoren die Flüchtlinge in ihrer Anfangszeit in Deutschland finanziell und ideell. Sie suchen eine geeignete Wohnung, deren Miete sich am örtlichen Sozialhilfesatz orientieren muss, und finanzieren die Kaltmiete für zwei Jahre. Damit ist sichergestellt, dass die Flüchtlinge

---

[296] Vgl. Kap. IV.2.1.2.

[297] In ihrer Empfehlung vom 27.09.2017 fordert die KOM (C(2017)6504) die Aufnahme von insgesamt 50.000 Personen durch die EU-Mitgliedstaaten und stellt entsprechende Mittel in Aussicht. Im April 2018 hat die Bundesregierung für die Jahre 2018/2019 10.200 Plätze für besonders schutzbedürftige Personen zugesagt.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

direkt bei ihrer Einreise über Wohnraum verfügen und auch nach Ende der Unterstützung durch die Mentorengruppen dort bleiben können. Außerdem unterstützen die Mentorinnen und Mentoren die Schutzbedürftigen ein Jahr lang ideell auf ihrem Weg zur gesellschaftlichen Teilhabe. Sie sind Ansprechpersonen und helfen beispielsweise bei Behördengängen, bei der Suche einer Schule, eines Ausbildungsplatzes und einer Arbeitsstelle. Zudem ermöglichen sie Begegnungen mit dem örtlichen Umfeld und Teilhabemöglichkeiten, z. B. im Sportverein, bei Freizeitangeboten oder bei Festen.

Neu und speziell für das Programm geschaffen wurde die Zivilgesellschaftliche Kontaktstelle (ZKS).[298] Sie besteht in der Pilotphase aus Vertretern des Deutschen Caritasverbands, des Deutschen Roten Kreuzes und der Evangelischen Kirche von Westfalen. Aufgabe der ZKS ist es, Informationen über das Projekt bereitzustellen, Ansprechpartnerin für Interessierte und Mentorengruppen zu sein, Schulungen für diese anzubieten und sie während der Zeit des Mentorings zu beraten. Finanziert wird die ZKS in der Pilotphase von der Bertelsmann Stiftung, der Stiftung Mercator sowie der Evangelischen Kirche von Westfalen.

Das NesT-Programm wird in gemeinsamer Verantwortung von BMI, Beauftragter und BAMF durchgeführt. Die Entwicklung und Erprobung des Pilotprojekts werden fachlich von einer Projektgruppe bestehend aus Arbeiterwohlfahrt, Bertelsmann Stiftung, Deutschem Caritasverband, Deutschem Paritätischem Wohlfahrtsverband, Deutschem Rotem Kreuz, Diakonie Deutschland, Evangelischer Kirche in Deutschland, Evangelischer Kirche von Westfalen, Flüchtlingspaten Syrien, Kommissariat der Deutschen Bischöfe, Katholischem Büro Berlin sowie UNHCR begleitet. Die Auftaktveranstaltung des Projekts fand im Mai 2019 in Berlin statt. Die ersten Einreisen werden 2019 erfolgen. Das Pilotprojekt wird 2020 fortgeführt und vom Forschungszentrum des BAMF begleitet und evaluiert werden. Über die Verstetigung des Programms wird auf der Grundlage der Projekterfahrungen entschieden werden.

4 Integration in Bildung und Arbeit, Familie

- Die Grundlage jeglicher Integration sind sprachliche Bildung und Ausbildung, insb. von Müttern und Kindern.
- Es braucht niedrigschwellige sozialpädagogische Unterstützung für Familien, um das Vertrauen in staatliche Hilfsangebote zu erhöhen (z. B. Familien- und Verwandtschaftsräte).
- Schutzkonzepte für Familien, Kinder und Frauen sollten in allen Erstaufnahmeeinrichtungen implementiert werden.

4.1 Integration heißt Familien stärken

Familien und ihre sozialen Beziehungen sind Kern des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Sie sind heute durch sich verändernde Familienstrukturen und Lebensformen mit vielfältigen Herausforderungen konfrontiert, die eine flexible Arbeitswelt und die damit verbundene wachsende Mobilität, der Wunsch nach gelingender Partnerschaft, Erziehungs- und Bildungsansprüche sowie generationenübergreifende Fürsorge an sie stellen. In Zukunft wird es für das Zusammenleben der Generationen noch wichtiger, Familien und Lebensgemeinschaften vor Ort zu fördern und zu entlasten sowie gleichzeitig außerfamiliäre Beziehungen zu stärken.[299] Familien dabei zu unterstützen, ist eines der zentralen Politikfelder von Bund, Ländern und Kommunen.[300]

---

[298] Nähere Informationen zur ZKS und zum NesT-Programm unter http://neustartimteam.de [Stand: 30.09.2019].

[299] Vgl. https://www.quartier2020-bw.de/handlungsfelder/familie_generationen/__Familie-Generationen.html [Stand: 30.09.2019].

[300] Für Familien gelten hier nicht detailliert darzustellende umfassende Regelungen im Familienrecht, im Steuer-, Sozial- und Aufenthaltsrecht sowie die daraus resultierenden konkreten immateriellen und materiellen Rechte, Pflichten, Förderungsmöglichkeiten sowie zahlreiche dem besonderen Stellenwert der Familie entsprechende staatliche Unterstützungsansprüche, aber auch staatliche Interventionsrechte.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Gesellschaftlich breit akzeptierte familienpolitische Ziele sind die Stärkung und Entlastung von Kernfamilien (Eltern mit mindestens einem Kind), die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Bekämpfung von Familien- und Kinderarmut sowie der Schutz von Frauen, Männern und Kindern vor körperlicher, psychischer und sexueller Gewalt – nicht nur, aber v. a. dann, wenn sich Familien trennen und getrennt leben. Besonderes Augenmerk gilt Alleinerziehenden, deren Risiken in Bezug auf Armut, soziale Ausgrenzung und Überlastung besonders hoch sind. Im Berichtszeitraum erfolgten erhebliche familienrechtliche Veränderungen[301], deren Umsetzung auch zur materiellen Besserstellung von Familien beitragen.[302]

Angesichts der Bedeutung von Familien mit Migrationshintergrund für eine gelingende Integration weist die Beauftragte darauf hin, dass Integrationspolitik im Kern auch Familienpolitik ist, die sich nicht ausschließlich nach materieller Unterstützung von Familien bemessen lässt. Vielmehr geht es ihr darum, Familien mit und ohne Migrationshintergrund zu stärken und dabei zu unterstützen, ihre Situation nachhaltig und dauerhaft zu verbessern. Das betrifft nicht nur die Verbesserung der materiellen Situation durch Teilhabe am Arbeitsleben, sondern insb. die Unterstützung von Müttern mit Migrationshintergrund und Kindern in der sprachlichen Integration, bei der Bewältigung des familiären Alltags, der Ausbildung und Beschäftigung. Vereinbarkeit von Familie und Beruf erfordert Veränderungen, die – nicht nur in Familien mit Migrationshintergrund – die familiäre Arbeitsteilung und Rollenzuschreibungen betreffen und diese nachhaltig wie generativ prägen.

Diese Veränderungen müssen aus Sicht der Beauftragten sowohl über die etablierten Instrumente des SGB II, III und VIII als auch durch niedrigschwellige kultursensible wie familienzentrierte Unterstützungsangebote befördert werden, u. a. mit zielgruppenspezifischen Angeboten in der Eltern- und Familienbildung, über kultursensible Hilfen zur Erziehung sowie familienzentrierte Instrumente. Hervorzuheben sind das BMFSFJ-Programm „Stark im Beruf“, die gute Arbeit von familienzentrierten Regelstrukturen in Jugendämtern, Migrationsdiensten, Trägern der Kinder- und Jugendsozialarbeit und Familienbildungszentren, aber auch auf Familien mit Migrationshintergrund zugeschnittene Projekte und Initiativen von Migrantenorganisationen vor Ort. Eine stetige Verbesserung der Gesamtsituation wird sich allerdings nur dann erreichen lassen, wenn alle Akteure erfahrungsübergreifend zusammenarbeiten und dabei Familien auf Augenhöhe einbeziehen.

Die Beauftragte begrüßt daher, dass sich die Sachverständigenkommission für den Neunten Familienbericht der Bundesregierung am Deutschen Jugendinstitut mit der Situation von Familien mit Migrationshintergrund befasst.

Im Folgenden werden einige Kernbefunde zur Situation von Familien mit Migrationshintergrund vorgestellt; deren Darstellung basiert auf der BMFSFJ-Analyse „Gelebte Vielfalt: Familien mit Migrationshintergrund in Deutschland“[303] sowie dem im Jahr 2018 vom Statistischen Bundesamt, dem Wissenschaftszentrum Berlin und der

---

[301] Hervorzuheben sind die Bundestags- und Bundesratsentscheidungen zur Ehe gleichgeschlechtlicher Lebenspartner im Jahr 2017 einschließlich der daraus resultierenden Konsequenzen für das Adoptions- und Abstammungsrecht sowie die Entscheidung, Eheschließungen Minderjähriger im Ausland zu annullieren.

[302] Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Familienreport 2017, Berlin 2017 (Stand August 2017), online unter: https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/familienreport-2017/119526 [Stand: 30.09.2019], sowie das BMFSFJ-Infotool „Familienleistungen“, online unter: https://www.infotool-familie.de/ [Stand: 30.09.2019]. Am 03.05.2019 ist das „Gesetz zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und der Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe“ (Starke-Familien-Gesetz) verkündet worden, es beinhaltet die Erhöhung des Familienzuschlags sowie Verbesserungen im Bildungs- und Teilhabegesetz.

[303] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Gelebte Vielfalt: Familien mit Migrationshintergrund in Deutschland, Berlin Juni 2017, sowie: Aktualisierter Datenanhang zum Dossier „Gelebte Vielfalt“, vorgelegt im Dezember 2018, online unter: https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/gelebte-vielfalt--familien-mit-migrationshintergrund-in-deutschland/116882 [Stand: 30.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bundeszentrale für politische Bildung vorgelegten „Datenreport 2018. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland“[304].

Insgesamt ergeben sich daraus für Familien mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Familien ohne Migrationshintergrund folgende – statistisch belegte – Unterschiede:

- Familien mit Migrationshintergrund zeichnen sich häufiger durch Paarbeziehungen aus, d. h., die Eltern sind häufiger verheiratet.
- Familien mit Migrationshintergrund sind jünger und haben durchschnittlich 2,0 Kinder, Familien ohne Migrationshintergrund haben im Vergleich 1,7 Kinder, Väter/Mütter mit Migrationshintergrund sind seltener alleinerziehend.
- Familien mit Migrationshintergrund sichern ihren Lebensunterhalt überwiegend (wenn auch nicht vollständig) selbst.
- Familien mit Migrationshintergrund sind dennoch häufiger armutsgefährdet.
- Familien mit Migrationshintergrund weisen in Bezug auf die Erwerbsbeteiligung von Vätern und insb. von Müttern erhebliche Unterschiede – und damit zu erschließende Potenziale – auf.
- Familien mit Migrationshintergrund weisen stärkere familiäre und sozialräumliche Bindungen jenseits der sog. Kernfamilie auf.

Die folgenden Angaben basieren wesentlich auf Daten des Mikrozensus 2017. Grundlagen für die Bestimmung einer Lebensform im Mikrozensus sind die sozialen Beziehungen zwischen den Mitgliedern eines Haushalts.

Von den 8,2 Mio. in Deutschland lebenden Familien mit Kindern unter 18 Jahren weisen fast 2,8 Mio. – das sind 34 % – einen Migrationshintergrund auf, dieser Anteil ist in den letzten Jahren gestiegen. So lag der Anteil von Familien mit Migrationshintergrund im Jahr 2015 bei 31 %.[305]

Im Jahr 2017 lebten in Deutschland 17,6 Mio. Ehepaare – davon fast 1,75 Mio. mit Migrationshintergrund –, 18,5 Mio. Personen galten als alleinstehend – darunter 8,3 Mio. mit Migrationshintergrund,[306] 3,2 Mio. gemischt- und gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften, rd. 2,6 Mio. Mütter oder Väter waren alleinerziehend.

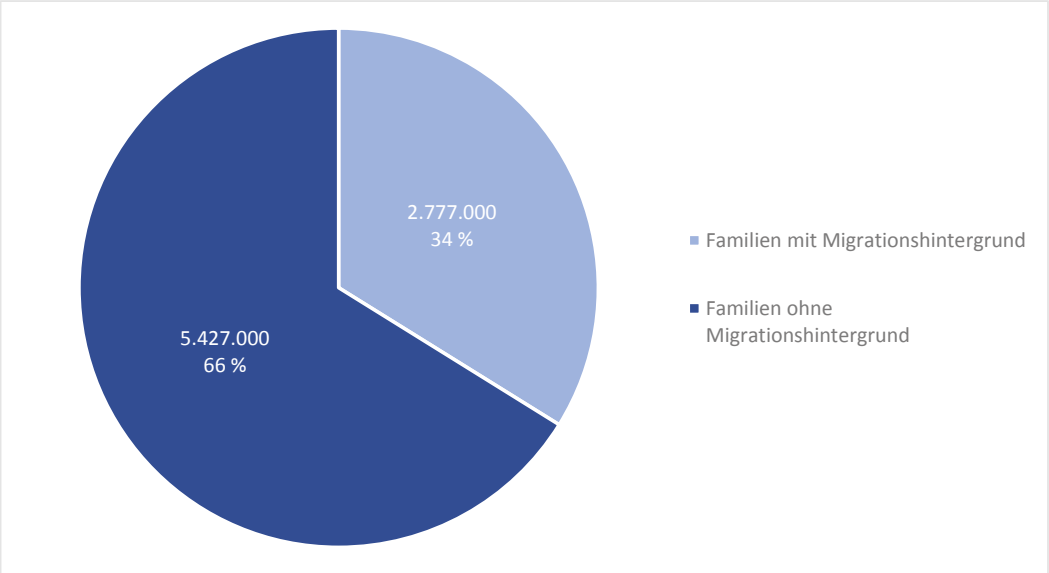
[304] Vgl. https://www.wzb.eu/de/publikationen/datenreport/datenreport-2018 [Stand: 30.09.2019], im Folgenden zitiert als Datenreport 2018.

[305] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Aktualisierter Datenanhang zum Dossier „Gelebte Vielfalt: Familien mit Migrationshintergrund in Deutschland“, Stand Dezember 2018, S. 6. online unter: https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/gelebte-vielfalt--familien-mit-migrationshintergrund-in-deutschland/116882 [Stand: 30.09.2019].

[306] Statistisches Bundesamt (Destatis): Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden 2017.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 14: Anzahl und Anteil der Familien mit Migrationshintergrund

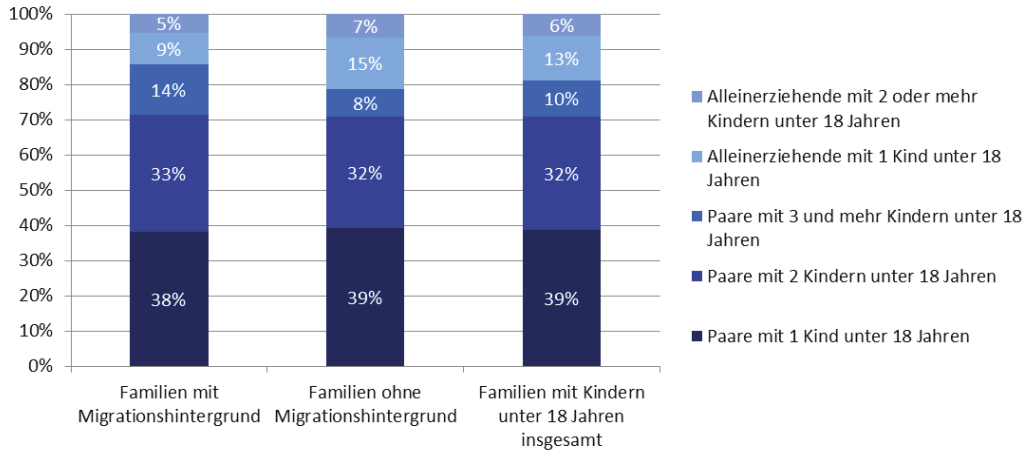


Quelle: Mikrozensus 2017 (1) - Art des Migrationshintergrunds

In 31 % der Familien mit Migrationshintergrund kommt mindestens ein Elternteil aus dem europäischen Ausland, 11 % stammen aus der Türkei, 21 % aus Asien, 16 % aus der ehemaligen Sowjetunion, 5 % aus Afrika und 2 % aus Amerika. Mit Blick auf Europa stammt knapp ein Viertel (23 %) aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Union. Die Länder des ehemaligen Jugoslawien machen mit 8 % die häufigsten europäischen Herkunftsländer unter Elternteilen mit Kindern unter 18 Jahren aus. Aus Polen kommen 7 % der Mütter und Väter mit Migrationshintergrund, aus Rumänien und Bulgarien 5 %.

Mit Blick auf die Familienformen ist festzuhalten, dass 85 % der Familien mit Migrationshintergrund in Paarfamilien leben. Das sind rund 6 % mehr als bei Familien ohne Migrationshintergrund. Paarfamilien mit drei und mehr Kindern gibt es wesentlich häufiger unter Familien mit Migrationshintergrund (14 %) als unter Familien ohne Migrationshintergrund (8 %).

Abbildung 15: Familien mit und ohne Migrationshintergrund nach Familienform und Anzahl der Kinder



Quelle: Mikrozensus 2017 (1) – Familientyp

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

In Bezug auf die Struktur von Paarbeziehungen nach der Staatsangehörigkeit[307] steigt zwar der Anteil der Paarbeziehungen mit verschiedenen Staatsangehörigkeiten, dennoch haben die meisten Paare den gleichen Pass. So überwogen unter den Paaren 2017 in Deutschland klar die deutsch-deutschen Verbindungen (85 %), auch wenn ihr Anteil im Zehnjahresvergleich etwas zurückgegangen ist (2007: 87 %). Im Jahr 2017 machten deutsch-ausländische Paare 7 % (2007: 7 %) und ausländische Paare 8 % (2007: 6 %) aus. Unter ausländischen Paaren überwiegen diejenigen Partnerschaften, in denen beide Partner die gleiche Staatsangehörigkeit besitzen (89 %). Wenn Männer mit deutscher Staatsangehörigkeit eine ausländische Partnerin gewählt hatten, dann hatte diese häufig eine türkische (12 %), polnische (9 %) oder eine russische Staatsangehörigkeit (7 %). Frauen mit deutscher Staatsangehörigkeit lebten 2017 v. a. mit Männern mit türkischer (17 %), italienischer (12 %) und österreichischer Staatsangehörigkeit (6 %) zusammen.[308]

Eltern sind in 92 % der Paarfamilien mit Migrationshintergrund verheiratet, das sind neun Prozentpunkte mehr als in Paarfamilien ohne Migrationshintergrund. Entsprechend geringer fällt der Anteil der unverheirateten Eltern in Paarfamilien mit Migrationshintergrund (8 %) im Vergleich zu Paarfamilien ohne Migrationshintergrund (17 %) aus.

Insgesamt 4,9 Mio. Kinder unter 18 Jahren leben in Familien mit Migrationshintergrund, was einen Anteil von 36 % an allen Gleichaltrigen ausmacht. Bei jüngeren Kindern ist der Anteil höher als bei älteren Kindern – so liegt der Anteil der in Familien mit Migrationshintergrund lebenden Kinder zwischen 15 und 18 Jahren bei nur 32 %, wohingegen er bei Kindern unter drei Jahren sieben Prozentpunkte mehr erreicht.

Von den 8 Mio. Müttern mit minderjährigen Kindern weisen knapp 2,5 Mio. einen Migrationshintergrund auf, von den ca. 6,8 Mio. Vätern haben ca. 2 Mio. einen Migrationshintergrund. Im Gegensatz zu Müttern leben Väter in allen Altersgruppen deutlich seltener mit den Kindern in einem Haushalt. Dies gilt sowohl für Männer mit als auch ohne Migrationshintergrund. Im Vergleich leben Männer mit Migrationshintergrund jedoch altersübergreifend häufiger in Familien als Männer ohne Migrationshintergrund.

In Deutschland gibt es 397.000 Alleinerziehende mit Migrationshintergrund, der überwiegende Teil sind alleinerziehende Mütter (353.000 bzw. 89 %).

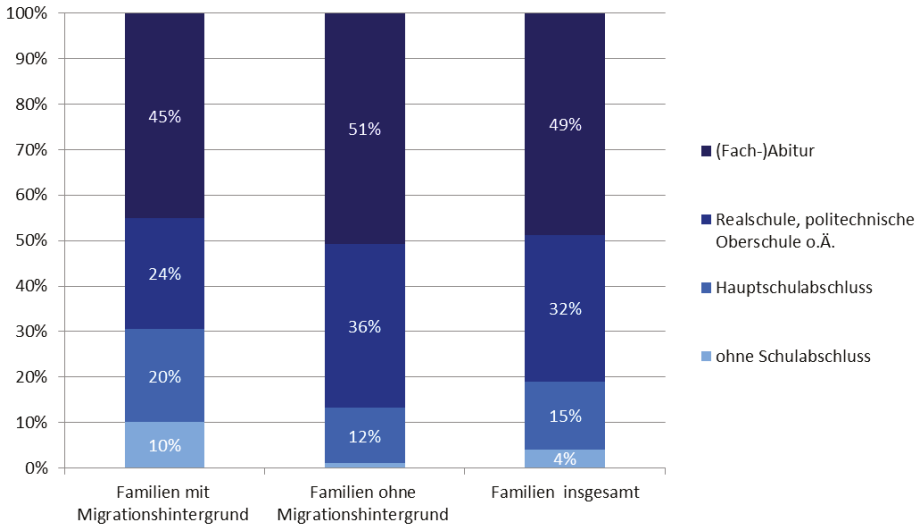
In 45 % der Familien mit Migrationshintergrund verfügt mindestens ein Elternteil über ein (Fach-)Abitur. Dieser Wert liegt sechs Prozentpunkte unter dem Wert von Familien ohne Migrationshintergrund. Deutlicher ist die Differenz bei dem Anteil der Familien, deren Elternteile keinen Schulabschluss nachweisen können. Hier liegt der Unterschied zwischen Familien mit und ohne Migrationshintergrund bei neun Prozentpunkten.

[307] Hier gibt es gegenüber dem Merkmal „Migrationshintergrund“ Abweichungen, da sich das Merkmal „Migrationshintergrund“ von dem der Staatsbürgerschaft deutlich unterscheidet und das Merkmal Menschen verschiedenster Staatsbürgerschaften umfassen kann.

[308] Datenreport 2018, S. 54.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 16: Höchster (anerkannter) schulischer Abschluss eines Elternteils in Familien mit und ohne Migrationshintergrund



Quelle: Mikrozensus 2017 (2) - Familienhöchster Bildungsabschluss

Bezüglich des beruflichen Bildungsabschlusses liegt der Anteil jener Mütter (43 %) und Väter (40 %) mit Migrationshintergrund, die keinen (in Deutschland anerkannten) Berufsabschluss vorweisen können, deutlich über dem Wert von Müttern (10 %) und Vätern (6 %) ohne Migrationshintergrund[309]. Der Anteil der Mütter und Väter mit Migrationshintergrund, die über einen universitären oder Fachhochschulabschluss verfügen, beträgt knapp ein Fünftel, ist aber trotzdem niedriger im Vergleich zu Müttern und Vätern ohne Migrationshintergrund. Der Unterschied zwischen Müttern mit und ohne Migrationshintergrund mit einem universitären oder Fachhochschulabschluss ist mit einem Prozentpunkt relativ gering, der Unterschied zwischen Vätern mit und ohne Migrationshintergrund dagegen mit zehn Prozentpunkten besonders deutlich.

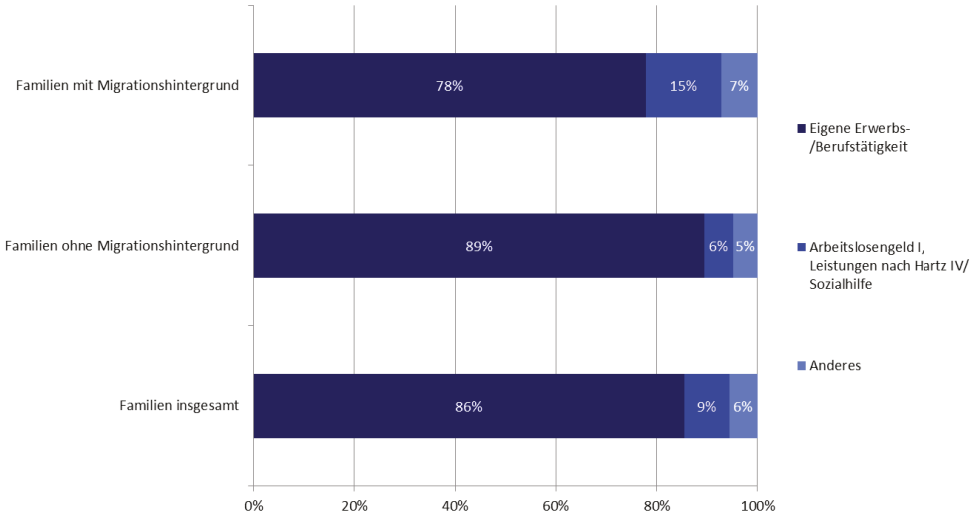
Bildungsabschlüsse haben belegbar Auswirkungen auf familiäre Haupteinkommensquellen und die wirtschaftliche Familiensituation sowie Armutsgefährdungsquoten. Die Armutsgefährdungsquote liegt bei Familien mit Migrationshintergrund 20 % über der von Familien ohne Migrationshintergrund und für Alleinerziehende mit Migrationshintergrund 17 % oberhalb der von Alleinerziehenden ohne Migrationshintergrund.

Familien mit Migrationshintergrund erwirtschaften ihren Lebensunterhalt zum größten Teil aus eigener Erwerbstätigkeit (78 %), sind aber häufiger auf soziale Unterstützung angewiesen als Familien ohne Migrationshintergrund. So beziehen 15 % der Familien mit Migrationshintergrund Arbeitslosengeld I, Sozialhilfe und/oder Leistungen aus Hartz IV. Das sind rd. neun Prozentpunkte mehr als bei Familien ohne Migrationshintergrund.

[309] Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Aktualisierter Datenanhang zum Dossier: „Gelebte Vielfalt: Familien mit Migrationshintergrund in Deutschland“, S.22, Online unter: https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/gelebte-vielfalt--familien-mit-migrationshintergrund-in-deutschland/116882 [Stand: 28.10.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

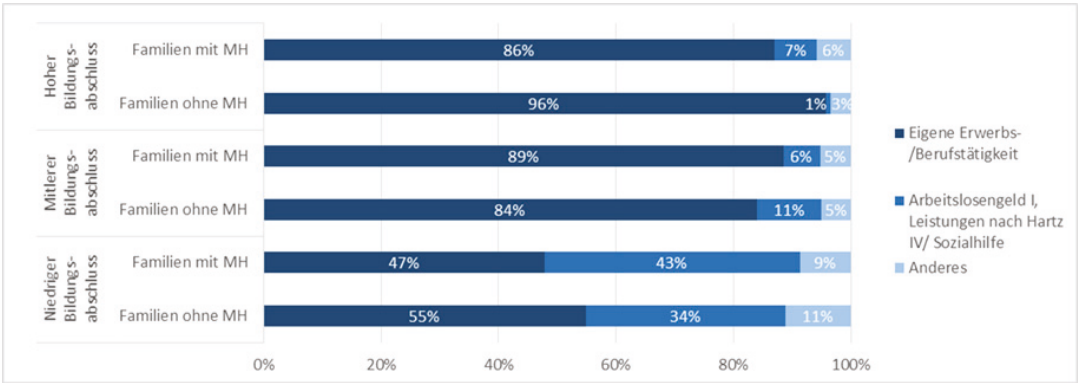
Abbildung 17: Haupteinkommensquellen von Familien mit und ohne Migrationshintergrund



Quelle: Mikrozensus 2017 (2) - WirtSituation

Entsprechend liegt das – auf das mittlere Einkommen aller Familien bezogene – Familieneinkommen von Familien mit Migrationshintergrund mit monatlich 3.158 € um 14 % unter und von Familien ohne Migrationshintergrund mit monatlich 3.952 € um 8 % über dem Durchschnitt aller Familien (3.565 €).

Abbildung 18: Haupteinkommensquellen von Familien mit und ohne Migrationshintergrund nach höchstem beruflichem Abschluss mindestens eines Elternteils in den Familien

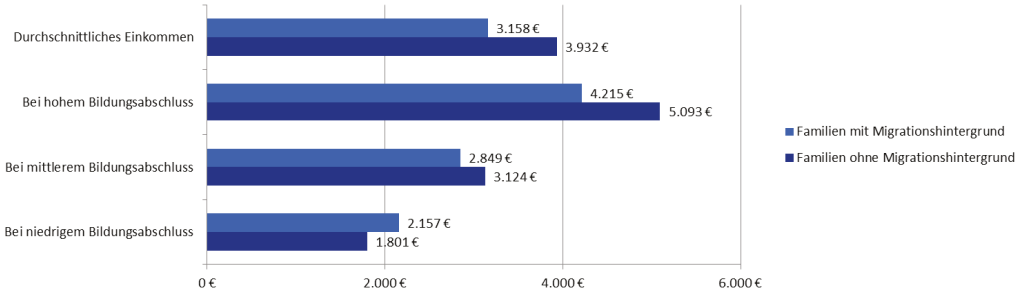


Quelle: Mikrozensus 2017 (2) - WirtSituation

Ein Grund dafür liegt darin, dass Familien mit Migrationshintergrund wesentlich seltener in den oberen Einkommensgruppen vorzufinden sind. So haben lediglich 16 % der Familien mit Migrationshintergrund ein Nettoeinkommen von mindestens 4.500 €, bei Familien ohne Migrationshintergrund ist der Anteil dagegen fast doppelt so groß (29 %). Hoch ist auch der Anteil der Familien mit Migrationshintergrund, die sich in den unteren Einkommensgruppen befinden. So haben 45 % ein Nettoeinkommen unter 2.600 €, das sind 16 Prozentpunkte mehr als bei Familien ohne Migrationshintergrund.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

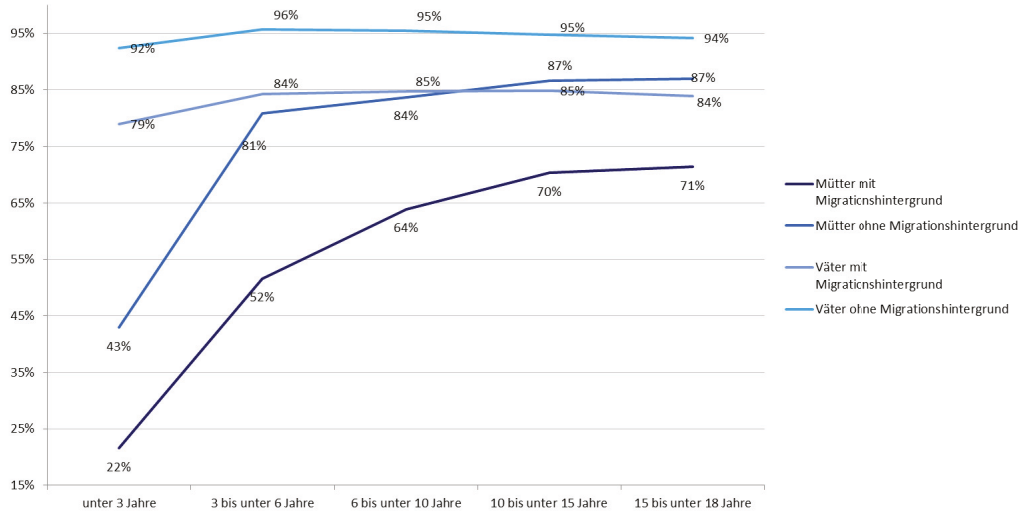
Abbildung 19: Mittleres monatliches Nettoeinkommen (Median) von Familien mit und ohne Migrationshintergrund nach höchstem beruflichem Bildungsabschluss (mindestens) eines Elternteils in den Familien



Quelle: Mikrozensus 2017 (2) - WirtSituation

Bei der Erwerbstätigenquote ist ein deutlicher Unterschied in der Erwerbstätigkeit von Müttern kleiner Kinder zu erkennen: Mütter mit Migrationshintergrund und mit jüngstem Kind unter drei Jahren weisen hier die geringste Erwerbstätigenquote auf (siehe Abbildung 22). Wenn das Kind zwischen drei und fünf Jahre alt ist, steigt ihre Erwerbstätigenquote um 30 Prozentpunkte auf 52 %. Bei Müttern ohne Migrationshintergrund und mit Kindern unter drei Jahren ist die Erwerbstätigenquote fast doppelt so hoch und steigt dann um 38 Prozentpunkte auf 81 %. Bei Vätern scheint es keine eindeutige Korrelation zwischen ihrer Erwerbstätigkeit und dem Alter des Kindes zu geben. Die Erwerbstätigenquote verändert sich bei Vätern mit Migrationshintergrund um maximal sechs Prozentpunkte (zwischen 79 % und 85 %), bei Vätern ohne Migrationshintergrund um lediglich vier Prozentpunkte.

Abbildung 20: Erwerbstätigenquote (ausgeübte Erwerbstätigkeit[310]) von Müttern und Vätern nach Alter des jüngsten Kindes und Migrationshintergrund



Quelle: Mikrozensus 2017 (2) - Mütter_Kinderalter_MH_DWO

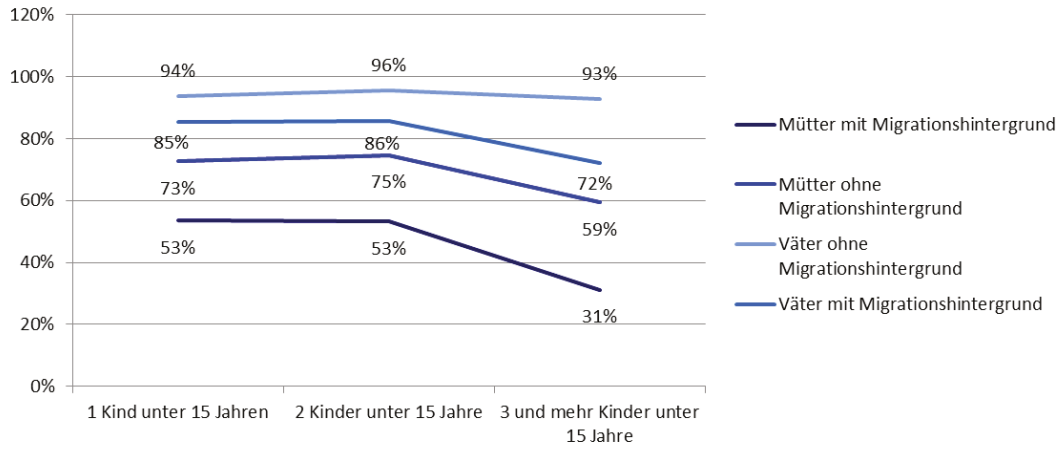
Die Familienform ist ein weiterer Einflussfaktor auf die Erwerbstätigkeit von Müttern mit Migrationshintergrund. So liegt die Erwerbstätigenquote sowohl alleinerziehender Mütter mit als auch derjenigen ohne Migrationshintergrund unter der Quote von entsprechenden

[310] Berücksichtigt werden bei der „ausgeübten Erwerbstätigkeit“ Personen, die normalerweise einer auf Erwerb ausgerichteten Tätigkeit nachgehen mit Ausnahme der Personen, die in der Berichtswoche aufgrund von Mutterschutz, Elternzeit, Altersteilzeit, persönlichen oder familiären Verpflichtungen nicht gearbeitet haben. Erwerbstätige Personen, die in der Berichtswoche aufgrund von Urlaub, Krankheit oder anderen, in erster Linie betrieblichen Gründen nicht gearbeitet haben, werden dagegen bei der „ausgeübten Erwerbstätigkeit“ eingeschlossen.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Müttern in Paarbeziehungen. Der Unterschied nach Familienform ist mit jüngstem Kind im Alter von unter drei Jahren am stärksten. Mit älteren Kindern im Haushalt sind die Unterschiede zwischen Alleinerziehenden und in Partnerschaft lebenden Müttern jeweils geringer.

Abbildung 21: Erwerbstätigenquoten (ausgeübte Erwerbstätigkeit)[311] von Müttern und Vätern mit jüngstem Kind unter 15 Jahren nach Anzahl der Kinder und



Quelle: Mikrozensus 2017 (2) - Mütter_Kinderzahl_MH_DWO

Migrationshintergrund

Insbesondere mit Blick auf die extrem niedrige Erwerbstätigenquote von Müttern mit Migrationshintergrund mit einem Kind im Alter von unter drei Jahren weist die Beauftragte darauf hin, dass das Regelsystem (z. B. die Zumutbarkeitsregeln für eine Arbeitsvermittlung) in Bezug auf die damit verbundenen Integrationswirkungen überprüft und ggf. überdacht werden sollte.

Soziale Arbeit stärken

Die soziale Arbeit[312] hat – vielfach an den Grenzen der Belastbarkeit – Erhebliches für die Aufnahme und den Schutz von begleiteten und unbegleiteten Kindern, Jugendlichen und ihren Familien mit Fluchterfahrung geleistet und ist für die Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts unverzichtbar. Die migrationssensible soziale Arbeit muss entsprechend weiter gestärkt und niedrigschwellige sozialräumliche Angebote im SGB VIII regelhaft verankert werden. Das betrifft ebenso die Notwendigkeit, „SGB-VIII-

[311] Berücksichtigt werden bei der „ausgeübten Erwerbstätigkeit“ Personen, die normalerweise einer auf Erwerb ausgerichteten Tätigkeit nachgehen mit Ausnahme der Personen, die in der Berichtswoche aufgrund von Mutterschutz, Elternzeit, Altersteilzeit, persönlichen oder familiären Verpflichtungen nicht gearbeitet haben. Erwerbstätige Personen, die in der Berichtswoche aufgrund von Urlaub, Krankheit oder anderen, in erster Linie betrieblichen Gründen nicht gearbeitet haben, werden dagegen bei der „ausgeübten Erwerbstätigkeit“ eingeschlossen.

[312] Die soziale Arbeit als beruflich-professionelle Tätigkeit ist mit sozialen Problemen und der Verbesserung von Lebensbedingungen und -chancen benachteiligter Bevölkerungsgruppen befasst. Sie ist in ihrer Funktion als Beratungs- und Hilfsinstitution oftmals die Schnittstelle, die die verschiedenen Lebensbereiche der Menschen als zusammengehörend betrachtet und deshalb die unterschiedlichen Integrationsangebote sinnvoll aufeinander abzustimmen und miteinander zu verbinden sucht. Vgl. Filsinger, Dieter in: Soziale Arbeit mit Flüchtlingen – Strukturen, Konzepte und Perspektiven (WiSo Diskurs, 14/2017).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

gemäße Schutzkonzepte“[313] in allen Formen der Erstaufnahme für alle Asylsuchenden zu implementieren.

Die seit 2015 und 2016 zunächst stark gestiegenen sowie 2017 und 2018 weiterhin positiven Zuwanderungszahlen von Kindern, Jugendlichen und jungen Familien haben dazu geführt, dass die institutionalisierten Verfahrensabläufe ausgebaut und optimiert wurden.[314] Insbesondere die Kinder- und Jugendhilfe wurde strukturell vor neue Herausforderungen gestellt. Aufbauend auf Erfahrungen aus früheren Zuwanderungsphasen erforderte die hohe Zuwanderungsdynamik weitergehende Lösungen, um für die neu eingereisten Kinder und Jugendlichen aus schutz- und asylsuchenden Familien sowie für Minderjährige, die ohne ihre Eltern kamen, ein bedarfsgerechtes Angebot aufzustellen.

In Bezug auf die Situation der Familien ist insb. die der Kinder und Jugendlichen gut dokumentiert:

- Ende 2016 lebten insgesamt 400.490 Kinder und Jugendliche aus schutz- und asylsuchenden Familien in Deutschland.[315] In der Obhut der Jugendämter hielten sich Ende 2016 zudem knapp 9.500 unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) auf. Zählt man die noch jungen Menschen in Maßnahmen im Anschluss an deren Inobhutnahmen hinzu, erhöht sich die Zahl der UMA auf rd. 64.000 Personen in kinder- und jugendhilferechtlicher Zuständigkeit.
- Im Jahr 2017 betrug die Anzahl der Asylentscheidungen zu Minderjährigen, die in Begleitung von Familienangehörigen in Deutschland lebten, 181.928. Das macht eine Gesamtschutzquote von 61,9 % aus. Die Anzahl der Asylentscheidungen zu UMA betrug 24.930 für das Jahr 2017. Die Gesamtschutzquote für die Gruppe der UMA lag bei 77,9 %.
- Jede/jeder vierte Schutz- und Asylsuchende war im Jahr 2016 unter 18 Jahre alt, bei den UMA waren 94 % zwischen 14 und 18 Jahre alt.
- Minderjährige aus schutz- und asylsuchenden Familien kamen am häufigsten aus Syrien, Afghanistan und dem Irak.

Auf die entsprechende Rechtsentwicklung wird in diesem Kap. unter 4.2 eingegangen, aus der Praxis der sozialen Arbeit wird seit Längerem auf den spezifischen Bedarf von Zuwandererfamilien an sozialen Dienstleistungen hingewiesen.[316] Hervorgehoben wird, dass die Unterstützung von Familien mit Migrationshintergrund eine Herausforderung bildet, für die im Kanon der Regelsysteme (z. B. der Hilfen zur Erziehung) zielgruppenspezifische Aspekte Berücksichtigung finden müssen.[317] Vielfach wird darauf verwiesen, dass Familien mit Migrationshintergrund – insb. wenn sie neu zugewandert sind und eine Fluchterfahrung haben – eine erhebliche Skepsis gegenüber deutschen Behörden haben und staatliche Jugendämter von ihnen daher nicht als Institutionen zur Unterstützung angesehen würden, um überforderten Eltern zu helfen, sondern v. a. als

---

[313] „SGB-VIII-gemäße Schutzkonzepte“ meint Folgendes: Die Aufgabe der Jugendämter ist die Unterstützung geflüchteter Kinder sowie von deren Ansprüchen auf sämtliche Leistungen, Angebote und Maßnahmen gemäß SGB VIII (§ 6 Abs. 4 SGB VIII i. V. m. Art. 5 Haager Kinderschutzübereinkommen [KSÜ]), die ihnen i.d.R. ab der Einreise zustehen. Zudem verpflichtet § 81 SGB VIII die Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe, mit Stellen zu kooperieren, deren Tätigkeit sich auf die Lebenssituation junger Menschen auswirkt. Dazu zählen auch Flüchtlingsunterkünfte. Vgl. Filsinger, Dieter in: Soziale Arbeit mit Flüchtlingen – Strukturen, Konzepte und Perspektiven (WiSo Diskurs, 14/2017).

[314] Autorengruppe Kinder-und Jugendhilfestatistik: Kinder- und Jugendhilfereport 2018. Eine kennzahlenbasierte Analyse. Opladen, Berlin, Toronto 2018, S. 187 ff.- im Folgenden KJR 2018.

[315] Ebd., S. 193.

[316] Vgl. Gaitanides, Stefan: Soziale Arbeit in der Einwanderungsgesellschaft – ihr (möglicher) Beitrag zur Integration und Partizipation. In: Gesemann, F. / Roth, R.: Handbuch Lokale Integrationspolitik, Wiesbaden 2018, S. 261 ff.

[317] Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft. Grundlagen – Konzepte – Handlungsfelder, Wiesbaden 2018 (hrsg. mit Beate Blank, Barbara Schramkowski und Karin E. Sauer).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Kontrollinstitutionen. Das führe dazu, dass diese Familien zahlreiche Angebote der Familienhilfe nicht oder nur unzureichend kennen und wahrnehmen.[318]

Ein in den letzten Jahren zunehmend genutztes niedrigschwelliges Unterstützungsinstrument sind die ursprünglich in Neuseeland entwickelten Familien- und Verwandtschaftsräte. Darin wird die Verantwortung für die Planung und Erbringung von Hilfen in den Händen der Familie und ihres sozialen Netzwerks belassen und niedrigschwellig professionell unterstützt. Familien werden als fähig und willens betrachtet, sich zu vernetzen und Lösungen für ihre Probleme zu finden. Die soziale Arbeit hat dabei einen begleitenden bzw. bei Kindeswohlgefährdung einen überprüfenden Auftrag.[319]

Entsprechende Befunde werden im Leitfaden „Familienrat in der Praxis“ referiert, in dem es zur mit diesem Verfahren aufzulösenden Gemengelage heißt: „Um eine kooperierende Akzeptanz für Jugendhilfemaßnahmen zu erreichen, bedarf es der Berücksichtigung familiärer und kultureller Prägungen. Für Familien aus anderen Kulturkreisen gelten möglicherweise auch andere Kriterien eines kindgerechten Alltags/guten Lebens. Diese Familien wiederum sind ihrerseits möglicherweise irritiert über professionelle Perspektiven und Handlungsrichtlinien.“[320]

Das Verfahren hat sich inzwischen offenbar etabliert und bundesweit verbreitet: Jugendämter wie das der Stadt Stuttgart und der Freien und Hansestadt Hamburg haben entsprechende Büros eingerichtet und neue Formen der Kooperation von Haupt- und Ehrenamt – u. a. durch Ausbildung ehrenamtlicher Bürgerkoordinatorinnen und -koordinatoren – entwickelt.

Aus Sicht der Beauftragten kann familiäre Integration wirkungsvoll dadurch unterstützt werden, dass über die Kernfamilie hinaus sozialräumliche Unterstützungsstrukturen entwickelt und einbezogen werden, deren Integrationsziele über ethnische Netzwerke hinausreichen. Dadurch können Parallelgesellschaften vermieden werden.

4.2 Familiennachzug

4.2.1 Gesetz zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten

Mit dem sog. Asylpaket II[321] hat der Deutsche Bundestag angesichts der damaligen außergewöhnlich hohen Zahl von international Schutzberechtigten in Deutschland 2015 und 2016 und der zu erwartenden hohen Zahl von Anträgen auf Familiennachzug eine zweijährige, bis zum 17.03.2018 befristete, Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte beschlossen. Danach wäre die Familienzusammenführung automatisch wieder wie bei anerkannten GFK-Flüchtlingen möglich gewesen.[322]

Mit dem „Gesetz zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs“[323] wurde die Familienzusammenführung für subsidiär Schutzberechtigte bis zum 31.07.2018 weiter ausgesetzt. Zugleich wurde bestimmt, dass ab dem 01.08.2018 die Familienzusammenführung für diese Personengruppe aus humanitären Gründen für bis zu 1.000 Personen pro Monat wieder gewährt werden kann.

---

[318] Süleyman Gögercin: Familienrat und sozialräumliche Netzwerkarbeit mit Familien mit Migrationshintergrund. In: Migration und Soziale Arbeit 34, 2/2012, S. 156–167.

[319] Ebd., S. 157.

[320] Hilbert, Ch. et al.: Familenrat in der Praxis, 2. Aufl., Berlin 2017, S. 15.

[321] BGBl. I 2016, S. 390 f.

[322] Vgl. 11. Bericht der Beauftragten, Kap. III.3.1.2, S. 283 ff.

[323] BGBl. I 2018, S. 342 ff.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Gesetzesänderung wurde am 15.06.2018 vom Deutschen Bundestag beschlossen. Das Familiennachzugsneuregelungsgesetz[324] sieht u. a. Folgendes vor:

- Die Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage für Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten aus humanitären Gründen in § 36a Abs. 1 AufenthG.
- In § 36a Abs. 2 AufenthG werden humanitäre Gründe benannt, die „insbesondere“ zur Gewährung des Familiennachzugs führen können. Dazu zählen die lange Dauer der Trennung, betroffene minderjährige ledige Kinder, Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit des Nachzugswilligen, das Vorliegen von Krankheit, Pflegebedürftigkeit oder einer Behinderung.
- Die Benennung von Regelausschlussgründen für die Gewährung des Familiennachzugs, wenn die Ehe nicht vor der Flucht bestand, eine rechtskräftige Verurteilung wegen vorsätzlicher schwerwiegender Straftaten (z. B. bei Verurteilungen zu einer Freiheitsstrafe ab einem Jahr) vorliegt oder die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis des subsidiär Schutzberechtigten oder eines anderen Aufenthaltstitels nicht zu erwarten sind.
- Die Einführung eines Qualifikationstatbestands, der das Einschleusen unbegleiteter Minderjähriger in § 96 Abs. 2 AufenthG strafschärfend berücksichtigt. Dadurch sollen Minderjährige vor den für sie besonders hohen Gefahren für Leib und Leben einer unbegleiteten Reise in das Bundesgebiet geschützt sowie Anreize reduziert werden, dass Minderjährige zu einer solchen unbegleiteten Reise angestiftet werden.[325]
- Für den Familiennachzug ist – wie im bisherigen Verfahren – ein nationales Visum bei den Auslandsvertretungen zu beantragen. Das Bundesverwaltungsamt (BVA) trifft im Rahmen des Visumverfahrens intern rechtlich verbindlich die Auswahlentscheidung über die bis zu 1.000 Nachzugsberechtigten pro Monat. Die abschließende Entscheidung über die Erteilung eines Visums obliegt den Auslandsvertretungen.
- Besonders sind das Kindeswohl sowie – bei Vorliegen von humanitären Gründen – Integrationsaspekte bei der Bestimmung der Nachzugsberechtigten zu berücksichtigen.
- Die Härtefallregelungen der §§ 22, 23 AufenthG bleiben unberührt.
- Zudem wird ein allgemeiner Versagungstatbestand in § 27 Abs. 3a AufenthG u.a. für den Familiennachzug zu terroristischen Gefährdern eingeführt. Damit soll dem erhöhten Gefährdungspotenzial, das grundsätzlich von dieser Personengruppe ausgehen könnte, begegnet werden.

Die Familienzusammenführung ist eine wichtige legale Zugangsmöglichkeit für Schutzsuchende, gerade für Frauen mit minderjährigen Kindern, und von großer Bedeutung für die Integration.[326]

Die lange Trennung von den engsten Angehörigen – von Kindern, Eltern und Lebenspartnern – ist eine starke Belastung für Familien. Deshalb war und ist es aus Sicht der Beauftragten wichtig, dass es im Koalitionsvertrag zu einer Verständigung über eine Regelung für die Familienzusammenführung für subsidiär Schutzberechtigte gekommen ist.

---

[324] BGBl. I 2018, S. 1147.

[325] An dieser Stelle wird darauf hingewiesen, dass teilweise auch argumentiert wird, dass Eltern ihre Kinder vorschicken würden, um dann nachziehen zu können. Dieses Argument des sog. „Pull-Faktors von Ankerkindern“ wurde in der öffentlichen Debatte über die Familienzusammenführung auch als Argument für die Einschränkung des Nachzugs vorgebracht. Diese Argumentation konnte bislang jedoch nicht belegt werden. Vgl. dazu ausführlich 11. Bericht der Beauftragten, Kap. III.3.1.2, S. 283 ff.

[326] Vgl. Council of Europe: Commissioner for Human Rights, Time for Europe to get migrant integration right, May 2016. Online unter: https://www.refworld.org/docid/5756ecc54.html [Stand: 30.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Kontingentierung des Familiennachzugs bei subsidiär Schutzberechtigten wird vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), von Nichtregierungsorganisationen, Kirchen und Wohlfahrtsverbänden kritisiert.[327]

Für die Anfangsphase wurde zwischen dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium der Finanzen für den Zeitraum 01.08. bis 31.12.2018 vereinbart, die Erteilung der Visa nicht auf 1.000 im Monat, sondern auf 5.000 für den Zeitraum bis zum 31.12.2018 zu begrenzen.

Der Bearbeitungsstand der Anträge auf Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten bis zum 31.08.2019 stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 17: Statistik - Familiennachzug nach § 36a AufenthG

Monat	Anzahl Visumsanträge an ABH versandt	Anträge versandt an Bestimmungs-telle BVA	Anzahl Zustimmungen BVA	Erteilte Visa
August 2018	853	65	65	42
September 2018	914	200	196	147
Oktober 2018	1.536	689	692	499
November 2018	1.624	1.077	1.073	874
Dezember 2018	1.205	1.244	1.233	1.050
Januar 2019	1.377	884	877	1.096
Februar 2019	1.249	1.090	1.000	1.052
März 2019	1.396	1.024	1.000	1.083
April 2019	1.233	1.074	1.000	981
Mai 2019	1.184	977	1.000	1.130
Juni 2019	773	859	983	804
Juli 2019	1.270	898	922	1.035
August 2019	1.024	779	769	793
Gesamt	**15.638**	**10.863**	**10.810**	**10.586**

Quelle: Auswärtigen Amtes [Stand 31.08.2019], eigene Darstellung

Der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten läuft seit dem 01.08.2018 nach einem neuen Verfahren auf der Grundlage von § 36a AufenthG. In den ersten Monaten der Neuregelung gab es daher eine unvermeidbare Einarbeitungsphase. Bei den Ausländerbehörden bildete sich ein Rückstau, der bis zum Jahresende nicht abgearbeitet wurde.[328] Mittlerweile hat sich das Verfahren insofern eingespielt, als dass das monatliche 1000er Kontingent in der Regel ausgeschöpft werden kann. Alle beteiligten Stellen sind sich der Verantwortung bewusst, die Verfahren mit großer Sorgfalt und entsprechend der in den Art. 6 GG sowie insbesondere den Art. 8 und Art. 14 EMRK vorgenommenen Wertungen durchzuführen. Die Beauftragte wird diesen Prozess weiter eng begleiten.

[327] Vgl. hierzu u. a. Gemeinsame Stellungnahme des Bevollmächtigten des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union und des Leiters des Kommissariats der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin – vom 24.01.2018. Online unter: https://www.frnrw.de/themen-a-z/familiennachzug/artikel/f/r/gemeinsame-stellungnahme-von-kirche-und-diakonie-zum-familiennachzug.html [Stand:30.09.2019]; Stellungnahme von UNHCR vom 03.05.2018, UNHCR-Stellungnahme-Gesetzentwurf-Familiennachzug-zu-subsidiär-Schutzberechtigten-final.pdf; Empfehlungen des Menschenrechtskommissars des Europarats, Verwirklichung des Rechts auf Familienzusammenführung von Flüchtlingen in Europa, Juni 2017.

[328] 1.741 Plätze auf Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten konnten im Jahr 2018 nicht ausgeschöpft werden.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4.2.2 EuGH-Urteil vom 12.04.2018 zum Elternnachzug zu unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen

Im Berichtszeitraum ist eine Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) zur Familienzusammenführung bei international Schutzberechtigten besonders hervorzuheben. Die Entscheidung[329] des EuGH, die zu einem Fall in den Niederlanden erging, stärkt nach Auffassung der Beauftragten die Rechte von unbegleitet eingereisten Minderjährigen, die einen Asylantrag stellen und in der Folge als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK-Flüchtlinge) anerkannt werden.

Der EuGH hat darin klargestellt, dass die Bestimmung des Zeitpunktes, bis zu welchem ein Flüchtling minderjährig sein muss, um das Recht auf Elternnachzug geltend zu machen, nicht dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen werden kann.

Es wird hierbei auf die günstigeren Bedingungen für GFK-Flüchtlinge bei der Familienzusammenführung nach der Richtlinie 2003/86 vom 22.03.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (im Folgenden: RL 2003/86/EG) verwiesen. Ihrer Situation müsse wegen der Gründe, die sie zur Flucht gezwungen haben und die sie eben gerade daran hindern, in ihrem Heimatland ein normales Familienleben zu führen, besondere Beachtung geschenkt werden.

Der EuGH stuft Schutzsuchende, die zum Zeitpunkt ihrer Einreise in die EU und der Stellung ihres Asylantrags in einem Mitgliedstaat unter 18 Jahre alt sind, als Minderjährige im Sinne des Artikel 2 Buchstabe f in Verbindung mit Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe a der RL 2003/86/EG ein, auch wenn sie während des Asylverfahrens oder nach der erfolgten Schutzzuerkennung volljährig geworden sind. Allerdings können sie sich nicht zeitlich unbegrenzt auf ein Recht auf Familienzusammenführung entsprechend der RL 2003/86/EG berufen, sondern nur, wenn sie innerhalb von drei Monaten nach der Schutzzuerkennung den Antrag auf Familienzusammenführung stellen.

Aus Sicht der Beauftragten ist davon auszugehen, dass das Urteil Auswirkungen auf die Praxis in Deutschland und die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) hat. Anders als der niederländische Raad van State hatte das BVerwG die Entscheidung am 18.04.2013[330] in einem ähnlich gelagerten Fall selbst getroffen, ohne die Rechtsfrage, auf welchen Zeitpunkt für die Beurteilung des Alters eines Flüchtlings abzustellen ist, damit er als Minderjähriger im Sinne des Artikel 2 Buchstabe f in Verbindung mit Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe a der RL 2003/86/EG anzusehen ist, zuvor dem EuGH vorzulegen.

Streben die Eltern den Nachzug zu ihrem in Deutschland lebenden als Flüchtling anerkannten minderjährigen ledigen Kind an, so muss nach der Rechtsprechung des BVerwG das Visumverfahren vor dem 18. Geburtstag des Kindes mit der Erteilung eines Visums abgeschlossen sein, damit die Eltern einreisen können. Der Anspruch auf Nachzug der Eltern zum unbegleiteten minderjährigen Flüchtling nach § 36 Abs. 1 AufenthG bestehe nur bis zu dem Zeitpunkt, zu dem das Kind volljährig wird. Anders als beim Kindernachzug nach § 32 AufenthG reiche eine Antragstellung vor Erreichen der Volljährigkeit beim Elternnachzug nicht aus, um den Anspruch zu erhalten. Für den Nachzug des Kindes zu den in Deutschland lebenden Eltern ist es hingegen unschädlich, wenn das Kind im laufenden Visumverfahren volljährig wird.

Ein EuGH-Urteil bindet grundsätzlich immer nur die am Verfahren beteiligten Parteien unmittelbar. Ergibt sich in einem Verfahren in einem anderen Mitgliedstaat dieselbe Auslegungsfrage, so besteht zumindest dann keine erneute Vorlagepflicht, wenn das erkennende Gericht dieses Mitgliedstaats sich dem Urteil des EuGH anschließt. Ohne eigene Vorlage darf das erkennende Gericht eine vom Gerichtshof festgelegte Auslegung nicht anders bewerten. In dem EuGH-Urteil, um das es geht, gibt der EuGH keinen Hinweis, dass die von ihm getroffenen Feststellungen auf die Niederlande beschränkt seien. Er legt die Familienzusammenführungs-Richtlinie und damit Unionsrecht aus. Dabei räumt er den Mitgliedstaaten keinen Ermessensspielraum bei der Bestimmung des

[329] EuGH, Urteil vom 12.04.2018, Rs. „A und S gegen Staatssecretarias van Veiligheid en Justitie“, Az.: C-550/16.

[330] BVerwG, Urteil vom 18.04.2013, Az.: 10 C 9.12.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zeitpunktes ein, bis zu welchem ein Flüchtling als minderjährig anzusehen ist, um das spezielle Recht auf Familienzusammenführung gemäß Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe a der RL 2003/86/EG in Anspruch nehmen zu können.

Nach Art. 4 Abs. 3 des EU-Vertrags unterstützen die Mitgliedstaaten die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe und unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten. Im Übrigen folgt aus den Anforderungen sowohl der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts als auch des Gleichheitsgrundsatzes, dass eine Bestimmung des Unionsrechts i. d. R. in der gesamten Union eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten muss.

Das EuGH-Urteil knüpft nach Auffassung der Beauftragten nicht ausschließlich an die niederländische Rechtslage an, sondern legt Art. 2 f) und Art. 10 der RL 2003/86/EG aus. Das Urteil trifft nach Auffassung der Beauftragten klar und nachvollziehbar sowohl zum Kindeswohl als auch zu den Grundsätzen der Gleichbehandlung und der Rechtssicherheit entsprechende Festlegungen.[331]

4.3 Gute Bildung für erfolgreiche Integration

4.3.1 Teilhabe an frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung verbessern

- Frühkindliche Bildung und Betreuung sind grundlegend für den weiteren Bildungsverlauf eines Kindes.
- Die Betreuungsquoten von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund klaffen immer weiter auseinander. Dem gilt es entgegenzuwirken.
- Die Anforderungen an das pädagogische Personal sind gewachsen. Notwendig sind mehr Aus- und Weiterbildungen mit Fokus auf Integration und Vielfalt.
- Eine transparente Vergabepraxis von Kita-Plätzen, beispielsweise durch kommunal abgestimmte Vergabekriterien, kann zu mehr Chancengleichheit führen.
- Die Beauftragte fordert mehr Sprachförderung von Anfang an. Notwendig sind bundesweit verpflichtende frühzeitige Sprachstandserhebungen im Vorschulalter und eine ggf. anschließende verpflichtende Sprachförderung.

Kinder mit Migrationshintergrund müssen an frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung stärker beteiligt werden. Mit Blick auf die über einen längeren Zeitverlauf und auch im Jahr 2018 immer noch niedrigeren Betreuungsquoten von Kindern mit Migrationshintergrund bleibt das integrationspolitische Ziel bestehen, die Betreuungsquote von Kindern zu steigern und derjenigen von Kinder ohne Migrationshintergrund anzugleichen. Um allen Kindern einen möglichst frühen Zugang zum Bildungssystem zu verschaffen, ist es aus Sicht der Beauftragten erforderlich, Eltern aktiver über die Bedeutung und Zugänge zur Kindertagesbetreuung aufzuklären und zu beraten sowie ggf. Vertrauen in die öffentliche Kindertagesbetreuung herzustellen. Zusätzlich müssen auch weiterhin angemessene regionale Angebotsstrukturen aufgebaut und ggf. bestehende Zugangshürden weiter abgebaut werden. Dies betrifft insb. die Vergabe freier Kita-Plätze nach transparenten und kommunalpolitisch verbindlich festgelegten Kriterien, die eine Berufstätigkeit der Eltern ermöglichen sowie die Unterstützung alleinerziehender Elternteile, Wohnortnähe, Geschwisterregelungen und besondere Förderbedarfe berücksichtigen sollten. Für gleiche Chancen auf Teilhabe an Bildung in Kita und Schule sind insb. gute und kontinuierliche Angebote sprachlicher Bildung erforderlich, an denen alle Kinder teilnehmen, die eine Unterstützung bei der Entwicklung deutscher Sprachkenntnisse zur Sicherung der Bildungsteilhabe benötigen.

[331] Vgl. VG Berlin, Urteil vom 01.02.2019, Az.: VG 15 K 936.17 V; zuvor mit gleichem Ergebnis OVG Berlin-Brandenburg, Beschlüsse vom 04.09.2018, Az.: OVG 3 S 47.18, und vom 19.12.2018, Az. OVG 3 S 98.18; Europäische Kommission: Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Richtlinie 2003/86/EG vom 29.03.2019, COM(2019) 162 final, S. 6.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Auf die Entwicklung von Kindern wirken sich die finanziellen, sozialen und kulturellen Ressourcen der Familien unmittelbar aus. Dabei sind zudem Erziehungskompetenzen, Bildungserfahrungen und Bildungsambitionen sowie der Erwerbsstatus von Eltern von zentraler Bedeutung. Über diese Ressourcen verfügen Eltern bzw. Familien in sehr unterschiedlichem Maße. Analysen zum Bildungsstand und zu sog. Risikolagen zeigen, dass Kinder mit Migrationshintergrund sehr viel häufiger in Familien leben, in denen die Eltern einen geringen Bildungsstand haben, seltener erwerbstätig sind und nur über geringe Familieneinkommen verfügen können.[332] Von diesen drei Risikolagen gleichzeitig sind 2 % der Kinder ohne Migrationshintergrund betroffen, während es bei Kindern mit Migrationshintergrund 8 % sind.[333] Diese unterschiedlichen Ausgangslagen führen dazu, dass für Kinder mit Migrationshintergrund bereits sehr früh ungleiche Entwicklungsmöglichkeiten und Chancen bestehen.

Diese Zusammenhänge begründen den hohen Stellenwert der Teilhabe an Angeboten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE). Denn die von sozialer Ungleichheit ausgehenden Risiken können durch den Besuch einer Kindertagesstätte abgeschwächt werden. So wurden z. B. deutliche Effekte einer frühen Förderung insb. für Kinder aus sozial benachteiligten Familien und Familien mit Migrationshintergrund mehrfach belegt. Mit Daten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wurde wiederholt festgestellt, dass diejenigen 15-jährigen Schülerinnen und Schüler, die eine Kindertagesbetreuung besucht haben, bessere Bildungsergebnisse erzielen.[334] Kinder aus Familien mit unzureichenden sozioökonomischen Ressourcen und mangelnden Entwicklungs-, Sprach- und Bildungsanreizen bleiben von Anfang an hinsichtlich guter schulischer Bildung dann benachteiligt, wenn sie an den Angeboten der FBBE nicht teilnehmen.

Diese wechselseitigen Wirkmechanismen von sozioökonomischer Lage und Bildungsteilhabe begründen die integrationspolitische Zielstellung, dass mehr Kinder mit Migrationshintergrund von den Angeboten im System der FBBE profitieren sollen, die Qualität dieser Angebote gesteigert wird und Eltern leichtere Zugänge und bessere Partizipationsmöglichkeiten für sich und ihre Kinder erhalten.

Betreuungsquoten /Frühe Teilhabe an Bildung und Betreuung sichern

Immer mehr Kinder, darunter auch Kinder mit Migrationshintergrund, besuchen eine Kindertagesbetreuung.[335] Von 2008 bis 2018 ist die Zahl der Kinder mit Migrationshintergrund in der Kindertagesbetreuung von 729.667 auf 980.323 gestiegen.[336] 2008 betrug ihr Anteil an allen betreuten Kindern 24,2 %, im Jahr 2018 lag er bei 27,2 %.[337] Dies ist ein Zuwachs von rd. 250.000 betreuten Kindern mit Migrationshintergrund.

In der Altersgruppe unter sechs Jahren wurden 2018 rd. 2,7 Mio. Kinder in knapp 56.000 Kindertageseinrichtungen betreut.[338] Von diesen Kindern hatten rd. 770.124 einen Migrationshintergrund; damit betrug ihr Anteil 28,3 % in der Altersgruppe unter sechs Jahren. Im Bundesdurchschnitt lag die Betreuungsquote insgesamt für alle Kinder in der Altersgruppe unter drei Jahren bei 33,6 % und für die drei- bis unter sechsjährigen Kinder

---

[332] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2018, Bielefeld 2018, S. 35 f.

[333] Ebd., S. 38.

[334] OECD: Education at a Glance 2013: Highlights, OECD Publishing, S. 18 ff. Online unter: http://dx.doi.org/10.1787/eag_highlights-2013-6-en [Stand: 30.09.2019]. OECD: Education at a Glance 2014: Highlights, OECD Publishing, S. 20 ff. Online unter: http://dx.doi.org/10.1787/eag_highlights-2014-en [Stand: 30.09.2019].

[335] In diesem Kap. werden Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik verwendet, in der abweichend von anderen Statistiken das Merkmal „Migrationshintergrund“ darüber definiert wird, ob mindestens ein Elternteil ausländischer Herkunft ist.

[336] Statistisches Bundesamt (Destatis): Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, Tabellen ZR2.1 und ZR2.2, Wiesbaden 2018.

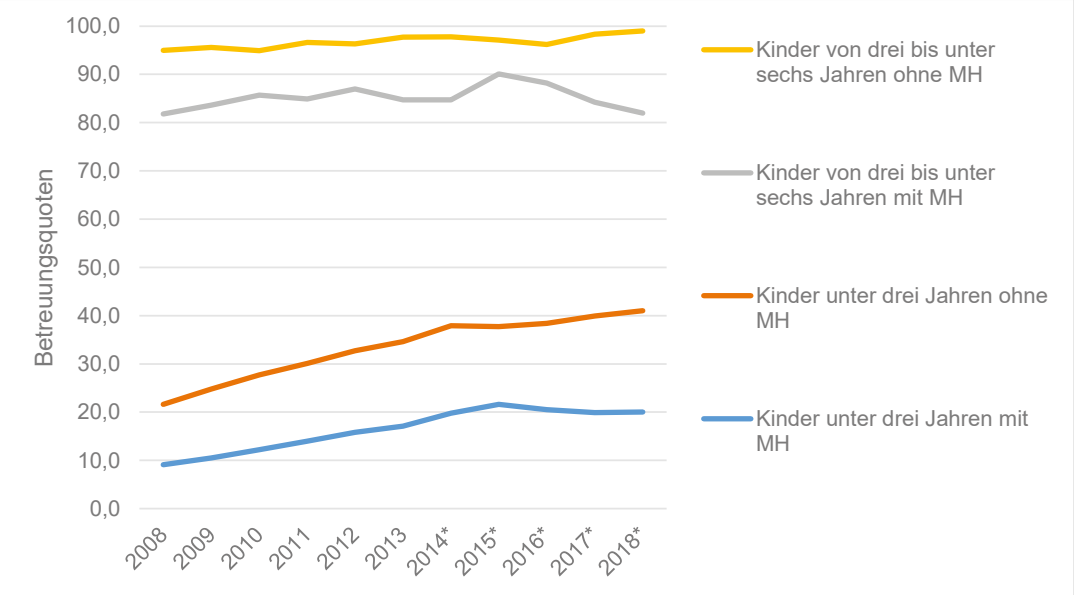
[337] Ebd., eigene Berechnungen.

[338] Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis): Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, Tabellen 1 und 21, Wiesbaden 2018.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

betrug sie 93 %.[339] Differenziert nach dem Merkmal „Migrationshintergrund“ ergeben sich davon teilweise erhebliche Abweichungen, wie die nachfolgenden Daten zeigen.

Abbildung 22: Betreuungsquoten von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund (MH) in öffentlich geförderter Kindertagesbetreuung nach Altersgruppen in Prozent



* Die bei der Quotenberechnung verwendeten Bevölkerungszahlen beruhen bis 2014 auf der Bevölkerungsfortschreibung der Volkszählung von 1987. Ab 2015 wird die Bevölkerungsfortschreibung des Zensus von 2011 verwendet. Unterschiede in den Quoten zwischen 2014 und 2015 sind also nur teilweise als veränderte Zahlen betreuter Kinder zu interpretieren; sie sind beim Vergleich dieser Jahre auch stark auf veränderte Bevölkerungszahlen zurückzuführen. Dabei wurden nach dem Zensus 2011 v. a. die Zahlen zur ausländischen Bevölkerung stark nach unten korrigiert, während die Bevölkerungszahlen für deutsche Staatsangehörige nur leicht nach unten korrigiert werden mussten.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kinder- und Jugendhilfestatistik sowie Mikrozensus

Ein Vergleich der Betreuungsquoten im betrachteten Zeitraum 2008 bis 2018 wird durch Veränderungen bei der Quotenberechnung auf Grundlage veränderter Daten in der Bevölkerungsstatistik erschwert.[340] So kann zzt. nur vermutet werden, dass die nach 2015 abnehmenden Betreuungsquoten für Kinder mit Migrationshintergrund in der Altersgruppe der Drei- bis unter Sechsjährigen teilweise mit einer aufgrund von Zuwanderung gestiegenen Zahl dieser Kinder in der Bevölkerung zusammenhängen. Untersuchungen dazu liegen bislang nicht vor. Dennoch kann festgestellt werden, dass die Betreuungsquoten von Kindern mit Migrationshintergrund seit Jahren unter denen von Kindern ohne Migrationshintergrund liegen. Auch die Differenz zwischen den Quoten hat zugenommen. Im Jahr 2008 betrug der Abstand bei den Kindern unter drei Jahren 12,5 Prozentpunkte und im Jahr 2018 schon 21 Prozentpunkte. Bei den drei- bis unter sechsjährigen Kindern vergrößerte sich der Abstand im selben Zeitraum von 13,2 auf 17 Prozentpunkte.

Der sehr dynamische Platzausbau auf Grundlage des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (2005) und der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz (Kinderförderungsgesetz – KiföG, 2013) hat zu einer Steigerung der Anzahl betreuter Kinder insgesamt und auch der Betreuungsquoten geführt – insb. bei den Kindern unter drei Jahren. Von 2008 bis 2018 hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) den Platzausbau bereits mit drei Investitionsprogrammen mit insgesamt 3,28 Mrd. € unterstützt. Aktuell läuft das vierte Investitionsprogramm, das den

[339] Vgl. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kindertagesbetreuung/Tabellen/betreuungsquote-2018.html [Stand: 30.09.2019].

[340] Siehe dazu die Hinweise des Statistischen Bundesamts zu Abbildung 25.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ländern noch bis 2020 zusätzlich 1,126 Mrd. € für den Ausbau bereitstellt. Damit können 100.000 zusätzliche Betreuungsplätze für Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt geschaffen werden.[341] Allerdings konnte trotz der Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen, zusätzliche Plätze zu schaffen, nicht das politische Ziel erreicht werden, die Quoten von Kindern mit Migrationshintergrund denen von Kindern ohne Migrationshintergrund anzugleichen. Auch die gestiegenen absoluten Zahlen können nicht über die zunehmende Quotendifferenz hinwegtäuschen. Weiter gehende Analysen zeigen, dass ressourcenstärkere Familien (höhere Einkommen und Bildungsabschlüsse) überproportional vom Platzausbau und eingeführten Rechtsanspruch profitiert haben, während die Inanspruchnahme von Betreuungsangeboten durch Kinder aus ressourcenärmeren Familien und Familien mit Migrationshintergrund relativ betrachtet abgenommen hat.[342]

Die im Vergleich geringere Beteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund wirft die Frage nach den Ursachen und Gründen auf.[343] Einerseits müssen zur Erklärung der teilweise erheblich differierenden Betreuungsquoten sowohl persönliche Merkmale der Eltern (z. B. erreichter Bildungsabschluss, Erwerbsstatus und Einkommenssituation) und daraus resultierende Beweggründe berücksichtigt werden, die für alle Eltern unabhängig vom Migrationshintergrund zutreffen können. Zu den Gründen für die Entscheidung, das Kind nicht in einer Tageseinrichtung betreuen zu lassen, zählen die Überzeugung, das Kind am besten in der Familie betreuen zu können, sowie das Alter des Kindes, d. h., das Kind wird für zu jung gehalten, um es außerhalb der Familie betreuen zu lassen. Andererseits sind auch quantitative und qualitative Aspekte der Angebotsseite ausschlaggebende Faktoren. Vielfach verhindern ein Mangel an Betreuungsplätzen vor Ort und zu hohe Kosten die Inanspruchnahme. Hinzukommen weitere von Eltern wahrgenommene Hürden wie beispielsweise nicht erfüllte Erwartungen an die Qualität der Betreuung (Raumausstattung, Gruppengröße, Personalschlüssel). Für manche Eltern mit Migrationshintergrund können Informationsdefizite über das Betreuungssystem oder eine mangelnde interkulturelle Öffnung der Einrichtungen zusätzliche Hinderungsgründe sein.[344]

Neben all diesen genannten möglichen Gründen, die die Inanspruchnahme einer Kindertagesbetreuung verhindern könnten, wurde im Berichtszeitraum auch die Praxis der Platzvergabe vor dem Hintergrund des gleichzeitig vorhandenen Mangels an Plätzen diskutiert.[345] Die Lücke zwischen Betreuungsbedarf und Betreuungsquote betrug 2017 im Bundesdurchschnitt bei den Kindern unter drei Jahren 12,1 Prozentpunkte (Ostdeutschland 7,4; Westdeutschland 13,1) und bei den Kindern im Alter von drei bis fünf Jahren noch 3,2 Prozentpunkte (Ostdeutschland 2,7; Westdeutschland 3,3).[346] Es zeigt sich, dass, je jünger die Kinder sind, desto stärker die Eltern um die Betreuungsplätze konkurrieren. Eine besonders deutliche Diskrepanz zwischen Betreuungsbedarf und Betreuungsquote findet sich in allen westdeutschen Ländern, die zudem die höheren Anteile an Kindern mit Migrationshintergrund aufweisen.

---

[341] Vgl. https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/kinderbetreuung/kita-ausbau/kita-ausbau--gesetze-und-investitionsprogramme/86394 [Stand: 30.09.2019].

[342] Jessen, Jonas et al.: Kita-Besuch hängt trotz ausgeweitetem Rechtsanspruch noch immer vom Familienhintergrund ab. In: DIW Wochenbericht 38/2018, S. 834.

[343] Ausführliche Darstellungen finden sich in den vorangegangenen Berichten der Beauftragten. Siehe 9. Bericht der Beauftragten, S. 77, sowie 10. Bericht der Beauftragten, S. 53 f.

[344] Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (Hrsg.): Hürdenlauf zur Kita: Warum Eltern mit Migrationshintergrund ihr Kind seltener in die frühkindliche Tagesbetreuung schicken, Berlin 2013. Siehe auch: Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.): Zweiter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, Berlin 2013.

[345] Klinkhammer, Nicole / Erhard, Katharina C.: Gleiche Teilhabemöglichkeiten für alle? In: Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2018. Online unter: http://www.bpb.de/gesellschaft/bildung/zukunft-bildung/278953/zugangsbarrieren [Stand: 30.09.2019].

[346] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Kindertagesbetreuung Kompakt, Ausbau und Bedarf 2017, Ausgabe 03, Berlin 2017, S. 12 und 24.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Als Voraussetzung für bessere Teilhabechancen ist nicht nur ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot – insb. für Kinder unter drei Jahren – notwendig. Gleichzeitig ist eine transparente Vergabepraxis erforderlich, die alle Kinder gleich behandelt. Ansonsten steht zu befürchten, dass sich bei nicht in ausreichender Zahl vorhandenen Plätzen unter den konkurrierenden Eltern eher diejenigen durchsetzen, die einen Informationsvorsprung haben und es gewohnt sind, ihre Rechte offensiv zu vertreten.

Gemeinwohlorientierte bzw. private Träger von Kindertageseinrichtungen können mit ihrer jeweiligen Vergabepraxis nicht unerheblichen Einfluss auf die Chancengleichheit beim Zugang zu frühkindlicher Bildung ausüben. Immerhin besuchten 65 % aller Kinder im Alter zwischen drei und fünf Jahren eine Einrichtung eines freien (überwiegend gemeinnützigen) Trägers.[347] Da die Platzvergabe vielfach im Ermessen dieser Träger liegt und Auswahlkriterien i. d. R. selbstbestimmt festgelegt werden können, ist zumindest die Möglichkeit einer selektiven Aufnahme von Kindern gegeben.[348] Eine transparente Vergabepraxis könnte zu mehr Chancengerechtigkeit beitragen.[349] Aus Sicht der Beauftragten sind kommunal abgestimmte Vergabekriterien und eine entsprechende Unterstützung und Steuerung wichtig, die u. a. der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie besondere Förderbedarfe von Kindern gerecht werden.

Zugänge für schutz- und asylsuchende Kinder zu den Angeboten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung schaffen

Grundsätzlich haben alle Kinder, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben, in der Altersgruppe zwischen dem ersten Lebensjahr und dem Schuleintritt einen Rechtsanspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung oder in der Kindertagespflege nach §§ 22 ff. SGB VIII.[350] Der gewöhnliche Aufenthalt ist unabhängig vom rechtlichen Aufenthaltsstatus bereits mit der Einreise ausländischer Kinder in das Bundesgebiet dann begründet, wenn absehbar von einer Ausreise (z. B. aufgrund Abschiebung oder Weiterreise) nicht ausgegangen werden kann. Der Betreuungsumfang beträgt je nach Altersgruppe i. d. R. mindestens vier bzw. sechs Stunden täglich und kann nach Bedarfskriterien auch ausgeweitet werden, beispielsweise um Eltern die Teilnahme an einem Integrationssprachkurs zu ermöglichen.[351]

Für schutz- und asylsuchende Kinder eröffnet die Teilhabe an Kindertagesbetreuung angesichts ihrer allgemein unsicheren Lebenssituation kindgerechte Entwicklungschancen mit wichtigen Lernanreizen. Mit der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung erhalten diese Kinder weitere Anregungen zur eigenen Entwicklung außerhalb der Familie und ein professionelles Sprachförderangebot. Die Tagesbetreuung bietet darüber hinaus sicheren Halt im Alltag, psychische Stabilität und Kontakte zu Gleichaltrigen. Den Eltern gestattet das Betreuungsangebot, Integrationskurse zu besuchen, eine Erwerbstätigkeit oder Ausbildung aufzunehmen, und bietet auch die Möglichkeit, mit anderen Eltern in Kontakt zu kommen.

Verlässliche Zahlen zur Gesamtheit der schutz- und asylsuchenden Kinder in Deutschland sind nicht verfügbar. Bei den Asylerstanträgen waren es in den Jahren 2016

---

[347] Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2018, Bielefeld 2018, S. 69.

[348] Einzelne Befunde belegen die skizzierte Problematik. Vgl. Klinkhammer, Nicole / Erhard, Katharina C.: Gleiche Teilhabemöglichkeiten für alle? In: Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2018. Online unter: http://www.bpb.de/gesellschaft/bildung/zukunft-bildung/278953/zugangsbarrieren [Stand: 29.03.2019].

[349] Einen Leitfaden zur Einführung transparenter Vergabeverfahren mit Situations- und Bestandsanalyse sowie Darstellung erprobter Verfahren liefert ein Policy-Brief des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim: ZEWpolicybrief 7: Dezentrale Kitaplatzvergabe ohne Warteschlange: Ein Leitfaden, Mannheim 2017.

[350] Zu den rechtlichen Ausführungen vgl. Deutsches Jugendinstitut: Flüchtlingskinder und ihre Förderung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege. Rechtsexpertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts, München 2016. Für weitere Informationen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen siehe: https://www.fruehe-chancen.de/themen/integration/auf-einen-blick/rechtliche-rahmenbedingungen/ [Stand: 30.09.2019].

[351] Vgl. § 24 Abs. 2 Satz 2 sowie § 24 Abs. 1 Satz 3 SGB VIII.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

bis 2018 insgesamt knapp 207.000 Kinder in der Altersgruppe unter sechs Jahren.[352] Wie viele schutz- und asylsuchende Kinder derzeit trotz Rechtsanspruch keinen Betreuungsplatz haben, kann mangels Erfassung diesbezüglicher Daten nicht beziffert werden.[353] Es kann aber von einem deutlichen Mehrbedarf an Plätzen ausgegangen werden. Daher organisieren Länder und Kommunen seit Mitte 2015 unter erheblichem Handlungsdruck die Teilhabe schutz- und asylsuchender Kinder an den Angeboten der FBBE. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder, die Gemeinschaftsunterkünfte auf kommunaler Ebene sowie die Systeme der FBBE insgesamt zunächst nicht auf diese neue Zielgruppe und deren besonderen Bedarf vorbereitet waren.

Der Zugang zur Kita-Betreuung für neu zugewanderte Kinder ist im Wesentlichen von drei Faktoren abhängig: ausreichende Platzkapazitäten am Wohnort, Anmeldemodalitäten sowie Informationsangebote für Eltern zu den Möglichkeiten und der Bedeutung der Kinderbetreuung. Eine Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Menschenrechte zeigt, dass Länder und Kommunen in Wahrnehmung ihrer Verantwortung – trotz fehlender Bedarfsplanung oder mancherorts ohnehin zu geringer Platzkapazitäten – umfängliche Maßnahmen eingeleitet haben, um eine Betreuung beispielsweise auch mit sog. Brückenangeboten aufzubauen.[354]

Bereits nach Ankunft in der Erstaufnahme bzw. nach Verteilung auf die Kommunen wurde über die Einrichtung von Eltern-Kind-Gruppen, mobilen Angeboten und Angeboten in Kooperation mit Familienzentren, sog. halb offenen Gruppen und Spielgruppen eine niedrigschwellige Betreuung organisiert, damit die Kinder vor ihrem Schuleintritt den Zugang zur Kindertagesbetreuung und notwendigen Sprachförderung bekommen können. In den zusätzlichen Betreuungsangeboten und in den Regeleinrichtungen werden teilweise zweisprachige Personen als Sprachmittlerinnen und Sprachmittler eingesetzt. Da bei den pädagogischen Fachkräften häufig Unsicherheit im Umgang mit Flüchtlingsfamilien und ihren Kindern besteht, werden in den Ländern entsprechende Fortbildungen gefördert und Handreichungen entwickelt. Um insbesondere Kinder und Familien zu erreichen, die Kinderbetreuung als Form der frühen Bildung bisher nicht oder nur unzureichend nutzen, fördert das BMFSFJ mit dem Bundesprogramm „Kita-Einstieg: Brücken bauen in frühe Bildung“ niedrigschwellige Angebote, die den Zugang zur Kindertagesbetreuung vorbereiten und unterstützend begleiten.[355]

Qualität der Angebote frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung ausbauen

Neben besseren Beteiligungschancen für Kinder mit Migrationshintergrund durch Platzausbau und gleichberechtigte Platzvergabe sind positive Wirkungen früher Bildung nur mit einer guten Qualität aller Betreuungsangebote zu erreichen. Allerdings finden sich Hinweise darauf, dass Kinder aus Familien mit geringeren Ressourcen im Hinblick auf Prozessqualität sowie einige strukturelle Merkmale eher Einrichtungen mit niedrigerer Qualität besuchen, während Kinder, deren Eltern über höhere Einkommen und Bildungsabschlüsse verfügen, häufiger in Einrichtungen mit höherer Qualität betreut

---

[352] Eigene Berechnung. Für weitere Daten siehe: http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/Asylzahlen/BundesamtInZahlen/bundesamt-in-zahlen-node.html [Stand: 11.04.2019].

[353] Erste Ergebnisse der vom BMBF geförderten Längsschnittstudie „ReGES – Refugees in the German Education System“ haben gezeigt, dass 79,2 % der betrachteten Kinder eine Kindertagesstätte besuchen. Die Studie basiert auf Elternbefragungen und berücksichtigt also nur Kinder, die in Begleitung ihrer Eltern eingewandert sind und bereits in einer privaten Unterkunft leben. Die mit der ReGES-Studie untersuchten Kohorten der Kinder sind daher nicht repräsentativ für die gesamte Gruppe schutz- und asylsuchender Kinder. Vgl.: Will, Gisela et al: Integration von Flüchtlingen, Erste Ergebnisse der ReGES-Studie (Aktualisierung LIfBi Working Paper No. 76), Bamberg 2018.

[354] Die Synopse basiert auf einer Befragung der Bundesländer durch die Monitoringstelle der UN-Kinderrechtskonvention, veröffentlicht vom Deutschen Institut für Menschenrechte: „Welchen Zugang haben geflüchtete Kinder zu Kitas?“, www.institut-fuer-menschenrechte.de. „Brückenangebote“ sind Angebote vor dem Schuleintritt, welche den Zugang zur institutionellen Kindertagesbetreuung erleichtern. Das können Eltern-Kind-Gruppen, Spielgruppen, Angebote in Kooperation mit Familienzentren und ähnliche Angebote sein.

[355] Vgl. https://kita-einstieg.fruehe-chancen.de/ [Stand: 30.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

werden.[356] Eine schlechtere Qualität ist durch größere Gruppen, geringer qualifiziertes und/oder zu wenig Personal sowie eine eher geringere finanzielle Ressourcenausstattung gekennzeichnet. Qualitätsunterschiede zeigen sich sowohl hinsichtlich einer geringeren Struktur- als auch Prozessqualität.

Da aufgrund sozialräumlicher Segregation („sozialer Entmischung“) in einigen Kindertageseinrichtungen die Problemlagen der Kinder und Familien kumulieren, muss dort eine besonders hohe Qualität entwickelt werden. Es ist integrationspolitisch nicht nur von Bedeutung, Betreuungsplätze in ausreichender Zahl und in Wohnortnähe der Familien zu schaffen, sondern die institutionelle Betreuung, Bildung und Erziehung müssen auch qualitativ weiterentwickelt werden. Nur so lassen sich Effekte der Investitionen in Bildung erzielen, die sich mittel- und langfristig sowohl kindbezogen auf erfolgreichere Bildungsverläufe als auch volkswirtschaftlich positiv auswirken. Der Bericht „Bildung in Deutschland 2016“ benennt die Qualitätssicherung in der frühkindlichen Bildung als eines von fünf zentralen Handlungsfeldern für das deutsche Bildungssystem.[357] Darunter sind im Wesentlichen auch Qualifizierungsmaßnahmen für Fachkräfte und verbesserte Personalschlüssel in den Einrichtungen als zentrale Faktoren für Bildungsqualität zu fassen.

Qualität steht zuvorderst mit der Qualifikation und Kompetenzentwicklung von pädagogischen Fachkräften in der Kindertagesbetreuung im engen Zusammenhang. Dabei sind die Anforderungen an das pädagogische Personal insgesamt gestiegen: Kinder sollen auf schulisches Lernen vorbereitet werden. Insbesondere soll die Sprachentwicklung gefördert und ggf. „Deutsch als Zweitsprache“ vermittelt werden. Die Eltern sollen stärker an der institutionellen Betreuung beteiligt sein; diese benötigen ggf. auch Information, Beratung und Anleitung in Erziehungsfragen. Die Kindertagesbetreuung soll sich öffnen sowie mit Grundschulen und anderen Angeboten für Kinder und Eltern kooperieren. Eine zusätzliche Anforderung besteht ggf. auch darin, Kinder mit Fluchterfahrung zu betreuen. Auch darauf müssen die Fachkräfte in den Einrichtungen bzw. Tagespflegepersonen reagieren können. Nicht zuletzt besteht die Erwartung bzw. Notwendigkeit, die Tagesbetreuung interkulturell zu öffnen sowie interkulturelle Kompetenzen zu entwickeln und einzusetzen.

Die skizzierte Aufgabenfülle und zunehmenden Anforderungen machen für immer mehr Beschäftigte vielfältige Maßnahmen der Qualitätssicherung und -entwicklung notwendig. Im Jahr 2014 haben sich Bund und Länder auf einen Prozess zur Entwicklung gemeinsamer Qualitätsziele geeinigt und entsprechende Handlungsfelder für die Kindertagesbetreuung festgelegt.[358] Daran anknüpfend hat der Bund mit dem am 1. Januar 2019 in Kraft getretenen „Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung“ eine rechtliche Grundlage für eine bessere Qualität und Beitragsentlastungen für Eltern geschaffen.[359] Im Rahmen des Gesetzes investiert der Bund insgesamt rund 5,5 Mrd. € über vier Jahre bis 2022. Die Beauftragte erwartet in diesem Zusammenhang auch deutliche Verbesserungen für die Zielgruppe der Kinder mit Migrationshintergrund insb. in den Bereichen leichterer Zugänge zur bedarfsgerechten sprachlichen Förderung und zur Kindertagesbetreuung über Beitragssenkungen.

Als wichtige qualitätssteigernde Initiative ist die „Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte – WiFF“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), der Robert Bosch Stiftung und des Deutschen Jugendinstituts zu nennen. Seit 2009 verfolgt sie das Ziel, die Kita bzw. die Elementarpädagogik als Basis

---

[356] Becker, B.; Schober, P. S.: Not Just Any Child Care Center? Social and Ethnic Disparities in the Use of Early Education Institutions With a Beneficial Learning Environment. In: Early Education and Development 112 (3), 2017¸S. 1-24.

[357] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2016, Bielefeld 2016, S. 13.

[358] Siehe Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell absichern“. Online unter: http://www.fruehe-chancen.de/fileadmin/PDF/Archiv/Communique-bund-laender-konferenz.pdf [Stand: 30.09.2019].

[359] Das sog. „Gute-Kita-Gesetz“ ist am 01.01.2019 in Kraft getreten. Weitere Informationen online unter: https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gesetze/gesetz-zur-weiterentwicklung-der-qualitaet-in-der-kindertagesbetreuung--gute-kita-gesetz-/127136 [Stand: 08.04.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

des Bildungssystems zu stärken.[360] Das breit gefächerte Angebot trägt zur Professionalisierung der Fachkräfte bei und gibt wichtige Impulse für die Fachdiskussion. Die Initiative greift mit Publikationen spezifische Themen auf, die für die Integrationsförderung relevant sind, wie z.B. inklusive Frühpädagogik im Kontext von Migration, sprachliche Bildung und die Zusammenarbeit mit Eltern.

Unter dem Dach „Frühe Chancen“ hat das BMFSFJ mehrere Programme zusammengefasst, mit denen u.a. die Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung unterstützt wird,[361] beispielsweise mit dem Bundesprogramm „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“.[362]

Um den anspruchsvollen Bildungsauftrag zu erfüllen, wird nicht nur eine gute Aus- und Weiterbildung für die Fachkräfte benötigt, es müssen zukünftig auch generell Fachkräfte in ausreichender Zahl gefunden werden. Seit 2006 ist die Zahl des pädagogischen und Leitungspersonals in Tageseinrichtungen um 294.000 angestiegen; 2018 waren insgesamt ca. 647.000 Personen beschäftigt. Von ihnen hatten etwa 89 % eine fachlich einschlägige Ausbildung.[363] Bei anhaltender Nachfrage nach Betreuungsplätzen und entsprechend weiterem Platzausbau ist der Fachkräftemangel im Bereich der Kindertagesbetreuung eklatant. Eine Analyse unter Berücksichtigung demografischer Entwicklungen ergibt bis 2025 einen Personalmehrbedarf von ca. 92.000 Vollzeitstellen bzw. – bei einem gleichbleibenden aktuellen Teilzeitbeschäftigungsanteil – von ca. 114.000 Personen in Kindertageseinrichtungen sowie zusätzlich etwa von 12.950 Kindertagespflegepersonen.[364] Aussagen bzw. Schätzungen zum zukünftigen Bedarf an Fachkräften sind von verschiedenen Annahmen abhängig. Das BMFSFJ bezieht sich derzeit auf eine Untersuchung der Prognos AG, welche methodisch auf Berechnungen des DJI fußt, jedoch aktuellere Daten miteinbezieht und eine etwas langsamere Verbesserung der Personalschlüssel zugrunde legt. Demnach könnte die Personallücke in der frühen Bildung bis zum Jahr 2025 bei bis zu 191.000 pädagogischen Fachkräften liegen.[365] Mit einer 2019 gestarteten Fachkräfteoffensive will das BMFSFJ zusätzliches Personal für die Kindertagesbetreuung gewinnen.[366]

Elternbeteiligung ausbauen

Eine partnerschaftliche Zusammenarbeit von Eltern und Bildungsinstitutionen ist für mehr Teilhabe und eine Angleichung von Chancen für die Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in der Kindertagesbetreuung und Schule unerlässlich. Studien konnten mehrfach die Bedeutung elterlicher und familiärer Ressourcen, den Einfluss der Eltern auf den Bildungsverlauf der Kinder und die Bildungsambitionen bzw. das vorhandene Bildungsinteresse der Eltern belegen.[367] Da die Aufgabe der Erziehung und Bildung von Kindern jedoch in geteilter elterlicher und öffentlicher Verantwortung erfüllt wird, bedarf es einer guten regelhaften Verschränkung von Eltern und Kita bzw. Eltern und Schule. Elternbeteiligung setzt einerseits voraus, dass Eltern umfassend informiert sind sowie das Interesse und die Bereitschaft zur aktiven Beteiligung aufbringen. Andererseits müssen die Bildungsinstitutionen die strukturellen Rahmenbedingungen so gestalten, dass Eltern am Bildungsgeschehen ihrer Kinder teilhaben können.

---

[360] https://www.weiterbildungsinitiative.de/ [Stand 30.09.2019].

[361] https://www.fruehe-chancen.de/ [Stand 30.09.2019].

[362] Vgl. auch weitere unten und unter https://sprach-kitas.fruehe-chancen.de/ [Stand 30.09.2019].

[363] Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2018, Bielefeld 2018, S. 77 ff. Das BMFSFJ meldete Anfang 2019 bundesweit 621.000 Fachkräfte in Kitas und damit einen Anstieg von 65 % gegenüber 2008. Siehe dazu https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/kinderbetreuung/fachkraefte-gewinnen-und-sichern/fachkraefte-gewinnen-und-sichern/86374 [Stand: 29.10.2019].

[364] Vgl. Schilling, Matthias: Künftiger Personalbedarf – eine Projektion bis 2025. In: Autorengruppe Fachkräftebarometer: Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2017. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte, München 2017, S. 182.

[365] Vgl. Prognos AG: Zukunftsszenarien – Fachkräfte in der Frühen Bildung gewinnen und binden, Berlin 2018.

[366] Vgl. https://www.fruehe-chancen.de/aktuelles/fachkraefteoffensive-vorgestellt/ [Stand: 30.09.2019].

[367] Vgl. 11. Bericht der Beauftragten.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Im Wesentlichen geht es dabei um diejenigen Eltern, die keine spezifischen Kenntnisse des Bildungssystems haben und/oder nur über geringe sprachliche und kommunikative Kompetenz verfügen. Daher bleiben die bildungs- und integrationspolitisch wichtigen Aufgaben bestehen,

- Elternkompetenzen für die Bildungsbegleitung ihrer Kinder zu stärken und Informationen zum deutschen Bildungssystem und Elternrechten wie -pflichten kultursensibel zu vermitteln,
- interkulturelle Kompetenzen der Akteure in den Bildungsinstitutionen zu fördern und Zugänge für Eltern zu schaffen sowie
- hinreichende Ressourcen für eine strukturell verankerte und flächendeckende Kooperation von Eltern mit Bildungseinrichtungen bereitzustellen.

Die vorhandenen Potenziale von Elternbeteiligung sowie notwendige Strukturbedingungen und Entwicklungen wurden in Studien mehrfach belegt.[368] Es zeigt sich allerdings auch, dass das Ziel einer flächendeckenden und qualitätsgesicherten Elternbeteiligung sowie der interkulturellen Öffnung noch nicht erreicht ist.[369] Nach wie vor brauchen Bildungseinrichtungen mehr Unterstützung, um die erforderlichen Erziehungs- und Bildungspartnerschaften mit den Eltern aufbauen zu können. Länder und Kommunen müssen Kitas und Schulen finanziell und personell so ausstatten, dass Elternarbeit als zusätzliche und zeitaufwendige Aufgabe bewältigt werden kann. Außerdem ist es von entscheidender Bedeutung, dass die pädagogischen Fachkräfte in den Kindertageseinrichtungen sowie die Lehrkräfte und sozialpädagogischen Kräfte an Schulen in der Aus- und Fortbildung intensiv auf die Umsetzung einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit Eltern vorbereitet werden.

Die vorhandenen rechtlichen Rahmenbedingungen für die Elternbeteiligung in Kindertageseinrichtungen und Schulen stellen eine wichtige Grundlage dar.[370] Ebenso sind für eine stärkere regelhafte Zusammenarbeit von Eltern und Kita bzw. Eltern und Schule die von den Ländern verantworteten rechtlichen Rahmenbedingungen maßgebend. Für den Bereich Schule können die Länder über die Schulgesetzgebung die Mitwirkung der Elternschaft und die Einrichtung von Elternvertretungen regeln. So sehen beispielsweise die Schulgesetze von Hessen und Niedersachsen explizit vor, dass Eltern mit Migrationshintergrund ihrer Zahl entsprechend angemessen in den Elterngremien vertreten sind.[371] Die Zusammenarbeit zwischen Eltern und Schule bzw. Lehrkräften muss den Erziehungsvorrang der Eltern und den öffentlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schulen berücksichtigen. Mittels Bildungs- und Erziehungsvereinbarungen regeln die Schulgesetze die gegenseitige Information, die Beratung der Eltern in Erziehungs-, Bildungs- und Unterrichtsfragen, die Entscheidungsfreiheit hinsichtlich weiterführender Schulen sowie die gemeinsame Verständigung von Schule, Schülerinnen und Schülern sowie Eltern auf Erziehungsziele und -grundsätze. Für eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Schulen und Eltern mit Migrationshintergrund ist ein Konsens zu den jeweiligen Aufgaben und Verantwortungsbereichen notwendig. Hierzu wurde bereits 2007 von der Ständigen Konferenz der Kultusminister (KMK) und von Vertretern der Migrantenorganisationen eine erste gemeinsame Erklärung „Integration als Chance – gemeinsam für mehr Chancengerechtigkeit“ verabschiedet.[372] 2013 haben die KMK und

---

[368] Vgl. Forschungsprojekt und Veröffentlichung von Studien des SVR: http://www.svr-migration.de/presse/presse-forschung/kooperative-elternarbeit-ausbauen-fuer-bessere-integration-und-chancengleichheit/ [Stand: 30.09.2019].

[369] Ebd.

[370] Vgl. § 22a Abs. 2 SGB VIII als rechtliche Grundlage für die Kita: „Die Erziehungsberechtigten sind an den Entscheidungen in wesentlichen Angelegenheiten der Erziehung, Bildung und Betreuung zu beteiligen.“ Vgl. auch BVerfGE 34, 165, 06.12.1972, Bezug nehmend auf Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 7 Abs. 1 GG für die Schule: „Die gemeinsame Erziehungsaufgabe von Eltern und Schule, welche die Bildung der Persönlichkeit des Kindes zum Ziel hat, verlangt ein sinnvolles Zusammenwirken der beiden Erziehungsträger.“

[371] Vgl. § 88 Abs. 3, § 90 Abs. 2 Niedersächsisches Schulgesetz sowie § 109 Hessisches Schulgesetz.

[372] https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2007/2007_12_13-Integration.pdf [Stand: 30.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Migrantenorganisationen in einer Folgeerklärung das Ziel bekräftigt, durch intensivierte Bildungs- und Erziehungspartnerschaften zwischen Schulen und Eltern die Bildungschancen aller Kinder und Jugendlichen zu verbessern.[373] Die Länder haben auf Grundlage dieser Erklärung eine Reihe von Konzepten und Maßnahmen entwickelt, um Bildung und Erziehung als gemeinsame Aufgabe von Eltern und Schule umzusetzen.[374]

Das Engagement der Eltern ist entweder vorhanden oder kann mit geeigneten Angeboten aktiviert werden. Vor dem Hintergrund dieses Potenzials ist von Bund, Ländern und Kommunen, freien Trägern der Wohlfahrtspflege, Stiftungen und Migrantenorganisationen in den vergangenen Jahren ein breites Spektrum an Angeboten der Information und zur Arbeit mit Eltern mit Migrationshintergrund entwickelt worden. So finanziert das BMFSFJ von 2011 bis 2015 das Bundesprogramm „Elternchance ist Kinderchance — Elternbegleitung der Bildungsverläufe der Kinder“ und seit Mitte 2015 bis 2020 mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) das weiterentwickelte Nachfolgeprogramm „Elternchance II – Familien früh für Bildung gewinnen“ um.[375] Das Programm zielt darauf, Eltern bei den Lern- und Bildungswegen ihrer Kinder im Alltag zu begleiten. Inzwischen wurden über 12.000 frühpädagogische Fachkräfte zu Elternbegleiterinnen und Elternbegleitern weiterqualifiziert, um Eltern bei den Bildungsentscheidungen und der frühen Förderung ihrer Kinder kompetent unterstützen zu können.

In Ländern und Kommunen existieren darüber hinaus zahlreiche weitere Projekte und Programme in unterschiedlicher Trägerschaft, die an Kindertageseinrichtungen, Familienzentren, Mehrgenerationenhäuser oder Bildungseinrichtungen gekoppelt sind und häufig mehrere Akteure aus Betreuungs- und Bildungseinrichtungen sowie der Kinder- und Jugendarbeit einbeziehen. Dabei sind die Konzepte, Zielrichtungen und die praktische Ausgestaltung der unterstützenden Angebote für Eltern vielfältig. Dazu gehören Elternbildung, -beratung und -anleitung, die Einbindung von Eltern mit Migrationshintergrund als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren oder Lotsinnen und Lotsen sowie die enge Beteiligung der Eltern am Bildungsgeschehen. Beispielsweise ist hier das Modell der Stadtteilmütter bzw. Nachbarschaftsmütter zu nennen (z.B. in Berlin, Hamburg, Dortmund), das zunehmende Verbreitung findet. In Nordrhein-Westfalen werden die Programme „Griffbereit“, „Rucksack-Kita“ und „Rucksack-Schule“ der Kommunalen Integrationszentren seit einigen Jahren erfolgreich durchgeführt, in denen die Themen „Durchgängige sprachliche Bildung“ und „Zusammenarbeit mit Eltern“ einen besonderen Stellenwert erhalten.[376] Diese Programme sind mittlerweile in vielen Kommunen anderer Bundesländer adaptiert worden. Weitere Beispiele sind die bundesweit vertretenen Programme der IMPULS Deutschland Stiftung e. V. „Opstapje“ für Eltern mit Kindern unter drei Jahren, „HIPPY Kids 3“ für Eltern mit dreijährigen Kindern und „HIPPY“ für Eltern mit Kindern zwischen vier und sieben Jahren.[377] Gemeinhin verfolgen alle Programme das Ziel, Eltern so früh wie möglich als Partner der Erziehung und Bildung einzubinden.

Auch zahlreiche Migrantenorganisationen führen seit Jahren Angebote für Eltern durch. Mit verschiedenen methodischen Ansätzen werden Eltern in erster Linie über das deutsche Bildungs- und Ausbildungssystem informiert, in ihrer Erziehungskompetenz gestärkt und hinsichtlich ihrer Möglichkeiten, den Bildungsprozess ihrer Kinder aktiv zu begleiten, beraten und angeleitet. Auf Bundes- und Länderebene sind Strukturen zur Vernetzung der Akteure zum Zwecke der Interessenvertretung sowie für den Erfahrungs- und Wissenstransfer entstanden. Exemplarisch werden hier für die Landesebene das „Elternnetzwerk NRW. Integration miteinander e. V.“ und das „MigrantenElternNetzwerk“

---

[373] https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2013/2013_10_10-Bildungs-und-Erziehungspartnerschaft.pdf [Stand: 30.09.2019].

[374] Vgl. Informationen der Länder über die Zusammenarbeit von Eltern und Schule (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 11.10.2018: Bildung und Erziehung als gemeinsame Aufgabe von Eltern und Schule).

[375] http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/familie,did=169108.html [Stand: 30.09.2019].

[376] http://www.kommunale-integrationszentren-nrw.de/handlungsfelder [Stand: 30.09.2019].

[377] http://www.impuls-familienbildung.de/ [Stand 30.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

in Niedersachsen (MEN) genannt.[378] Die Netzwerke verfolgen das Ziel, über die Unterstützung von Eltern mittelbar die Bildungssituation der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu verbessern und so zu Chancengerechtigkeit beizutragen. Im Berichtszeitraum neu gegründet wurde das Bundeselternnetzwerk der Migrantenorganisationen für Bildung & Teilhabe (bbt). Es vernetzt bundesweit die migrantischen Elternvereine und -initiativen, um deren Kompetenzen und Potenziale als wichtige Akteure der Integrationsförderung systematisch zu bündeln und Synergien herzustellen.[379]

Sprache früh und durchgängig fördern

Über die besondere Bedeutung des frühen Erwerbs von Kompetenzen im Deutschen für die gesamte Bildungsbiografie besteht ein breiter Konsens. Der Erwerb deutscher Sprachkenntnisse ist untrennbar mit der aktiven Teilhabe am gesellschaftlichen Leben verbunden und eine Voraussetzung für erfolgreiche Bildungsverläufe. Daher sind für Kinder, deren Sprachentwicklung verzögert ist oder die im familiären Kontext mit einer anderen Sprache aufwachsen, Sprachförderangebote im Bereich der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) von herausgehobener Bedeutung. Kinder sollen und müssen so früh wie möglich v. a. auch sprachlich gefördert werden, um ihre soziale Integration zu ermöglichen, Teilhabe und Chancengleichheit im Bildungsgeschehen sicherzustellen, soziale Risikolagen zu verringern und sie auf schulisches Lernen vorzubereiten. Aus Sicht der Beauftragten sollten alle Länder in ihrer Zuständigkeit frühzeitige Sprachstandserhebungen im Vorschulalter für alle Kinder obligatorisch und die ggf. notwendige Teilnahme an einer Sprachförderung verpflichtend gestalten.

Seit einigen Jahren liegt der Anteil sprachförderbedürftiger Kinder in etwa konstant bei einem Viertel aller drei- bis fünfjährigen Kinder.[380] Eine Datenerhebung des Deutschen Jugendinstituts ergab, dass Sprachkompetenzen in besonderer Abhängigkeit zum Bildungsstand der Eltern und zur vorrangig in der Familie gesprochenen Sprache stehen.[381] Verfügen die Eltern über niedrigere Bildungsabschlüsse oder wird in der Familie vorrangig nicht deutsch gesprochen, so liegt der Anteil der Kinder mit einem Sprachförderbedarf (im Deutschen) gleich hoch bei je 39 %. Aber auch 20 % der deutschsprachig aufwachsenden Kinder sowie ebenfalls 20 % der Kinder, deren Eltern höhere Bildungsabschlüsse erreicht haben, wurden als sprachförderbedürftig diagnostiziert. Die Daten verdeutlichen den generell hohen Bedarf an Sprachfördermaßnahmen, der gleichzeitig eine große Anforderung an die pädagogischen Fachkräfte bedeutet. Es wird auch deutlich, dass insb. Kinder, deren Eltern niedrige Bildungsabschlüsse haben, und Kinder, die Deutsch als Zweitsprache erwerben, eine Sprachförderung benötigen.

Bleiben bei mehrsprachig aufwachsenden Kindern sprachliche Defizite im Deutschen bis zur Einschulung bestehen, wirken sie sich von Anfang an nachteilig auf den weiteren Bildungsverlauf aus. Mangelnde deutsche Sprachkenntnisse sind zu Beginn und während der Schulzeit ein wesentlicher nachteilig wirkender Faktor in einer insgesamt schwierigeren Lernausgangssituation, die außerdem dadurch gekennzeichnet ist, dass Kinder mit Migrationshintergrund häufiger von Risikolagen betroffen sind und ihre Eltern im Durchschnitt niedrigere Bildungsabschlüsse haben.

Mit der Kinder- und Jugendhilfestatistik wird regelmäßig erfasst, wie viele Kinder in öffentlicher Tagesbetreuung einen Migrationshintergrund haben und welche Sprache in

---

[378] Nähere Informationen unter: https://www.elternnetzwerk-nrw.de/ sowie https://www.men-nds.de/ [Stand: 11.04.2019].

[379] https://www.bundeselternnetzwerk.de/ [Stand: 30.09.2019].

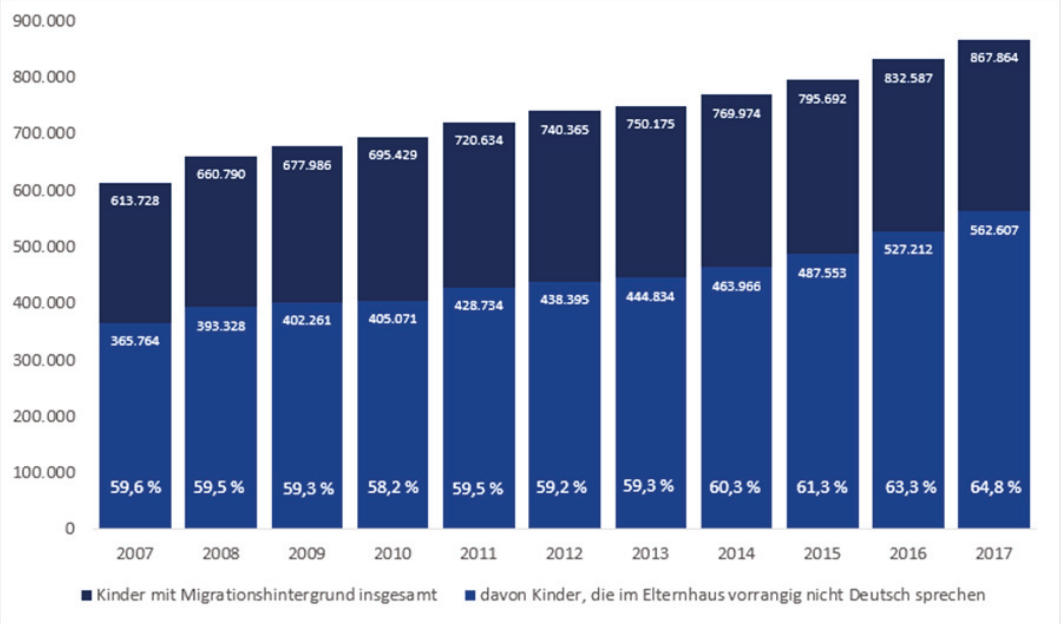
[380] Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2016, Bielefeld 2016, S. 66 ff.

[381] Ebd., Abbildung C5-3A.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der Familie vorrangig gesprochen wird (Deutsch/nicht Deutsch).[382] Diese Daten bieten einen Anhaltspunkt dafür, wie viele Kinder erst mit dem Besuch einer Betreuungseinrichtung an Deutsch als Zweitsprache herangeführt werden und von einem guten Sprachförderangebot profitieren können.

Abbildung 23: Kinder in Kindertagesbetreuung in der Altersgruppe bis vor Schuleintritt nach Migrationshintergrund und in der Familie vorrangig gesprochener Sprache (Anzahl und Anteile in Prozent an allen Kindern mit Migrationshintergrund)



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kinder- und Jugendhilfestatistik, Forschungsdatenzentrum der Statistischen Landesämter; in: Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2018, Tab. C3-2A, Bielefeld 2018; eigene Darstellung.

Die Zahl der Kinder mit Migrationshintergrund in der Kindertagesbetreuung ist in den letzten Jahren stetig gestiegen. Dies kann auf die gestiegenen Zuwanderungszahlen ab 2015 zurückgeführt werden. So wäre zu erklären, dass auch der Anteil an diesen Kindern, die im Elternhaus vorrangig nicht deutsch sprechen, zugenommen hat. Zwischen 2007 und 2013 lag ihr Anteil noch relativ konstant bei knapp 60 %; im Jahr 2017 betrug der Anteil knapp 65 %. Zwei Drittel aller Kinder mit Migrationshintergrund erwerben also Deutsch als Zweitsprache. Gemessen an absoluten Zahlen und Anteilen sind die Anforderungen an die pädagogischen Fachkräfte in der Tagesbetreuung, sich auf zwei- oder mehrsprachige Kinder einzustellen und die Sprachförderung dieser Kinder zu intensivieren, in den letzten Jahren gestiegen.

Die Anforderungen sind dort besonders hoch, wo Segregationstendenzen im sozialräumlichen Wohnumfeld sich in der Weise auswirken, dass ein großer Teil der Kinder, die in der Familie vorrangig nicht deutsch sprechen, Einrichtungen besucht, in denen sich Kinder mehrheitlich in einer ähnlichen Spracherwerbssituation befinden.[383] Nach Daten des Berichts „Bildung in Deutschland 2016“ besuchten im Jahr 2015 in Westdeutschland 34 % der Kinder mit nicht deutscher Familiensprache Tageseinrichtungen, in denen mehr als die Hälfte der Kinder ebenfalls in der Familie

[382] Abweichend von den Definitionen zum Migrationshintergrund in anderen Statistiken, z. B. dem Mikrozensus, hat ein Kind in der Statistik der Kinder- und Jugendhilfe dann einen Migrationshintergrund, wenn mindestens ein Elternteil ausländischer Herkunft ist.

[383] Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2016, Bielefeld 2016, S. 185.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

vorwiegend nicht deutsch sprachen. In Ostdeutschland traf dies nur auf 2,9 % der Kinder zu.[384] In den Stadtstaaten Berlin (53,4 %), Bremen (49,8 %) und Hamburg (44,3 %) sowie im Flächenland Hessen (41,8 %) ist dieser Wert besonders hoch.[385] In diesen Bundesländern ist auch der Anteil an Tageseinrichtungen, in denen mehr als die Hälfte der Kinder in der Familie nicht deutsch sprechen, entsprechend am höchsten: Berlin (23,4 %), Bremen (16,6 %), Hessen (16 %) und Hamburg (15,1 %).[386] In schulischen Kontexten dürften sich ähnliche Situationen ergeben; entsprechende Daten und Analysen liegen hierzu jedoch nicht vor. Dennoch stellt auch im schulischen Kontext die Sprachförderung in Deutsch in Fortsetzung der Angebote im Elementarbereich einen Schwerpunkt pädagogischer Arbeit dar. Sie bekommt zusätzliches Gewicht angesichts der Zuwanderung von Kindern und Jugendlichen ohne deutsche Sprachkenntnisse.

Für die pädagogischen Fachkräfte bzw. Lehrkräfte wird die ohnehin anspruchsvolle Aufgabe der Sprachförderung dadurch erschwert, dass der Erwerb der deutschen Sprache über die alltägliche Kommunikation der Kinder untereinander in den stark segregierten Einrichtungen vielfach entfällt und von den Fachkräften kompensiert werden muss. Im Zuge der neuen Zuwanderung von Kindern und Jugendlichen, die dringend zunächst über Deutschförderangebote in die frühe bzw. schulische Bildung integriert werden müssen, hat diese Aufgabe ebenfalls weiter an Bedeutung gewonnen. So ergeben sich insgesamt zunehmend äußerst komplexe Anforderungen an die sprachliche Förderung in vielen Kitas und Schulen.

In ihrer Zuständigkeit haben die Länder über die Jahre ein breites uneinheitliches Spektrum zahlreicher Verfahren zur Sprachstandsfeststellung und Fördermaßnahmen für Kinder im Vorschulalter entwickelt. Eine Übersicht im Bericht „Bildung in Deutschland 2018“ zeigt auf Basis einer Länderbefragung durch das Deutsche Jugendinstitut, dass – mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt und Thüringen – alle Länder den Sprachentwicklungsstand von Kindern landesweit überprüfen.[387] Demnach werden in Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein nur bestimmte Gruppen von Kindern getestet, in allen übrigen Ländern alle Kinder. Die zusätzlichen Sprachfördermaßnahmen finden i. d. R. landesweit statt – hier mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Eine Verpflichtung zur Teilnahme an Sprachförderung besteht in Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.[388] Sprachstandserhebungen bei allen Kindern und die Sicherstellung der Teilnahme an der Sprachförderung für Kinder mit festgestelltem Förderbedarf könnten dazu beitragen, dass alle Kinder bei Einschulung über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen. In Ergänzung dieser Diskussion muss jedoch auch festgestellt werden, dass es an Ergebnissen einer systematischen Untersuchung der Wirkung unterschiedlicher Sprachfördermaßnahmen bislang mangelt. Dies gilt insb. für die Entwicklung mehrsprachiger Kinder in ihrer Erst- und Zweitsprache.

Zur Verbesserung der Sprachdiagnostik, Sprachförderung und Leseförderung in Kita und Schule haben die Bundesregierung (BMBF und BMFSFJ) und die Länder (Kultusministerkonferenz [KMK] und Jugend- und Familienministerkonferenz [JFMK]) 2012 die gemeinsame Initiative „Bildung durch Sprache und Schrift (BISS)“ vereinbart mit einer Laufzeit von 2013 bis 2019.[389] Mit diesem Forschungs- und Entwicklungsprogramm sollen sprachliche Bildungs- und Förderangebote für Kinder und Jugendliche insgesamt verbessert werden. Ziel des Programms ist es, Kinder in ihrer sprachlichen Entwicklung

[384] Ebd., Tabelle H3-1A, S. 337.

[385] Ebd.

[386] Ebd.

[387] Ebd., Tabelle C5-1A, S. 290. Seit der Befragung durch das DJI können die Länder zwischenzeitlich andere Regelungen getroffen haben. So ist beispielsweise Hessen dazu übergegangen, den Sprachentwicklungsstand aller Kinder zu überprüfen und die ggf. notwendige Teilnahme an einer Fördermaßnahme verpflichtend zu gestalten.

[388] Ebd., Tabelle C5-11web.

[389] Weitere Informationen: http://www.biss-sprachbildung.de/ [Stand: 30.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

vom Kindergarten bis zum Schulabschluss optimal zu fördern. In Verbünden aus Kindertageseinrichtungen und Schulen werden Erfahrungen ausgetauscht und abgestimmte Maßnahmen der Sprachbildung und -förderung umgesetzt. Die Verfahren und Instrumente zur Sprachförderung und -diagnostik sowie zur Leseförderung werden in ihrer Wirkung und Umsetzungsqualität wissenschaftlich evaluiert und weiterentwickelt. Darüber hinaus unterstützt das Programm die erforderliche Fort- und Weiterqualifizierung der pädagogischen Fachkräfte sowie der Lehrkräfte in diesem Bereich.

Das Engagement der Länder und Kommunen im Bereich der Sprachförderung wird vom BMFSFJ von 2016 bis 2020 mit dem Bundesprogramm „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“ unterstützt.[390] Es trägt dazu bei, eine alltagsintegrierte sprachliche Bildung als festen Bestandteil in Kindertageseinrichtungen mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil von Kindern mit besonderem sprachlichem Förderbedarf nachhaltig zu verankern. Daneben bilden die Themen inklusive Pädagogik und Zusammenarbeit mit Eltern wichtige Schwerpunkte des Programms. Kita-Teams erhalten durch zusätzliche Fachkräfte mit Expertise im Bereich sprachlicher Bildung eine personelle Verstärkung. Zusätzlich finanziert das Programm eine Fachberatung, die kontinuierlich und prozessbegleitend die Qualitätsentwicklung in den Sprach-Kitas unterstützt. Sie qualifiziert die Fachkräfte innerhalb eines Verbunds von 10–15 sog. Sprach-Kitas.

4.3.2 Teilhabe an schulischer Bildung und Bildungserfolge ermöglichen

- Bildung ist entscheidend für die Integration und die Zukunftschancen aller Kinder – mit und ohne Migrationshintergrund.
- Angesichts der kulturellen Vielfalt in Schulen sind innovative und integrationsfördernde Bildungsmaßnahmen von großer Bedeutung.
- Schulen, die vor besonderen Herausforderungen bei der Integration stehen, brauchen mehr Unterstützung, insb. durch eine angemessene Personalausstattung.
- Interkulturelle Kompetenz muss zum Pflichtfach in der Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften werden.
- Die Rahmenlehrpläne und Schulbücher müssen die Vielfalt in unserer Gesellschaft widerspiegeln.
- Es braucht neutrale Anlaufstellen, an die sich Schülerinnen und Schüler, Eltern und Lehrkräfte wenden können, wenn es zu Diskriminierung kommt.

Die ungleiche Teilhabe und geringeren Erfolge von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund im deutschen Bildungssystem sind seit Jahren bekannt. Ebenso ist der Einfluss sozioökonomischer Faktoren durch die Bildungsforschung belegt. Aus Sicht der Beauftragten ist es notwendig, in Gang gekommene positive Entwicklungen zu verstetigen, um eine nachhaltige Trendwende zu erreichen. Für die erfolgreiche Teilhabe an Bildung sind Bedingungen zu schaffen, die es allen Schülerinnen und Schülern unabhängig von ihrer Herkunft ermöglichen, ihre Potenziale bestmöglich zu verwirklichen. Dies erfordert einerseits mehr Investitionen, aufgabengerechte Personalausstattung (insb. Lehrkräfte, Schulsozialarbeit, Verwaltungspersonal), bessere Ausstattung von Schulen und deren Anschluss an den digitalen Wandel. Für eine Trendwende bedarf es intensiverer konzeptioneller Auseinandersetzungen mit Migration als einem Aspekt von Vielfalt und verpflichtender Angebote der Aus-, Fort- und Weiterbildung, um alle Lehrkräfte auf die interkulturelle Vielfalt in Schulen besser vorzubereiten. Migrationsbedingte Vielfalt ist für viele Kinder und Jugendliche in Deutschland Normalität. Deshalb sind aus Sicht der Beauftragten für den Umgang mit dieser Vielfalt in Schulen mehr verbindliche und verpflichtende Schritte aufseiten der Bildungspolitik und -

[390] Das Programm baut auf den erfolgreichen Ansätzen des Programms „Schwerpunkt-Kitas Sprache & Integration“ (2011-2015) auf und erweitert diese. Schwerpunkte des Bundesprogramms „Sprach-Kitas“ sind neben der sprachlichen Bildung die inklusive Pädagogik sowie die Zusammenarbeit mit Familien. Weitere Informationen unter: https://sprach-kitas.fruehe-chancen.de/programm/ueber-das-programm/ [Stand: 11.04.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

verwaltung erforderlich. Fortbildungen auf freiwilliger Basis werden den Anforderungen nicht mehr gerecht. Vor dem Hintergrund demografischer Veränderungen gewinnen weiterhin die didaktisch-curriculare Umsetzung der Themen Migration und interkulturelle Vielfalt sowie der Einsatz interkulturell sensibler Materialien im Unterricht an Bedeutung und bedürfen der Fortentwicklung. Als förderlich erscheint es, neben anderen Ansätzen zu prüfen, wie die Einrichtung unabhängiger Beratungsstellen gegen Diskriminierung im Bildungsbereich helfen kann. Grundlage für Verbesserungen im Schulalltag wäre somit eine Haltung, die die Potenziale der Kinder und Jugendlichen in den Fokus nimmt und ihre Vielfalt wertschätzt. Für diesen wichtigen Perspektivwechsel benötigen die Lehrkräfte bzw. Schulen mehr Unterstützungsangebote, Fortbildungsmöglichkeiten und Räume für professionellen Austausch.

Zur Analyse der Bildungssituation von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund können verschiedene Statistiken, repräsentative Erhebungen und empirische Studien herangezogen werden. Der Mikrozensus, die Schulstatistik und die PISA-Studien liefern umfangreiche Daten, sind untereinander allerdings nicht oder nur bedingt vergleichbar, da sie mit unterschiedlichen statistischen Definitionen arbeiten.

So setzt sich die Schulstatistik[391] des Statistischen Bundesamts aus den gemeldeten Daten der Statistischen Landesämter zusammen und folgt der Unterscheidung „Deutsche“ und „Ausländerinnen/Ausländer“. Diese Daten ermöglichen keine differenzierten Analysen der Befunde nach dem Migrationsstatus der Schülerinnen und Schüler auf Bundesebene. Die Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts, die am 01.01.2000 in Kraft trat, wirkt sich ebenfalls auf die Zahl ausländischer Schülerinnen und Schüler sowie Schulabsolventinnen und Schulabsolventen aus. Seit dieser Novellierung erwerben in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern, von denen mindestens ein Elternteil rechtmäßig in Deutschland lebt, die deutsche Staatsangehörigkeit. Da viele der nach der Staatsangehörigkeitsreform aus dem Jahr 2000 im Inland geborenen Kinder ausländischer Eltern die doppelte Staatsbürgerschaft haben und in der Bevölkerungsstatistik und in der Schulstatistik i. d. R. als Deutsche nachgewiesen werden, ist die Zahl ausländischer Schülerinnen und Schüler in den vergangenen Jahren im Primarbereich kontinuierlich gesunken. Die KMK gelangt daher zu der Einschätzung, dass das Merkmal „Staatsangehörigkeit“ nur noch eingeschränkte Aussagekraft besitzt.[392] Durch die Aufnahme der seit 2015 neu zugewanderten geflüchteten Kinder und Jugendlichen im Bildungssystem ergibt sich entgegen dem oben dargestellten Trend aktuell ein Anstieg der Zahl ausländischer Schülerinnen und Schüler. Angesichts dieser uneinheitlichen Datenlage wächst der Bedarf an aussagekräftigen und vergleichbaren Daten zu Entwicklungen von Bildungsteilhabe und -erfolg von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund.[393]

Beteiligung von geflüchteten Kindern und Jugendlichen an schulischer Bildung

Dem Bildungssystem kommt bei der Integration von Schutz- und Asylsuchenden in die deutsche Gesellschaft eine besondere Rolle zu. Hier haben die Länder bei der Beschulung geflüchteter Kinder und Jugendlicher in den letzten Jahren Enormes geleistet. Gerade die frühkindliche und schulische Bildung ist entscheidend für die Integration und die Zukunftschancen aller Kinder – mit und ohne Migrationshintergrund.

[391] Statistisches Bundesamt (Destatis): Bildung und Kultur. Allgemeinbildende Schulen, Fachserie 11, Reihe 1, Wiesbaden 2019.

[392] Vgl. https://www.kmk.org/dokumentation-statistik/statistik/schulstatistik/fruehere-veroeffentlichungen-archiv/auslaendische-schuelerinnen-und-schueler.html [Stand: 24.04.2019].

[393] Einen wichtigen Beitrag zur Beschreibung der Situation von Jugendlichen mit Fluchthintergrund im deutschen Bildungssystem wird die vom BMBF geförderte Längsschnittstudie „ReGES – Refugees in the German Education System“ leisten. Die Veröffentlichung der Ergebnisse ist für das Jahr 2021 geplant.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Laut Schätzungen war jede dritte Person, die im Jahr 2015 in Deutschland einen Antrag auf Asyl gestellt hat, im schulpflichtigen Alter.[394] Nach der UN-Kinderrechtskonvention steht geflüchteten Kindern und Jugendlichen uneingeschränkter Zugang zum Bildungswesen eines Aufnahmelands zu. Die EU-Aufnahmerichtlinie sieht den Zugang zum Regelschulsystem oder gleichwertiger Beschulung ab spätestens drei Monaten vor. Da jedes Bundesland die Schulpflicht in seinen Schulgesetzen regelt, besteht in den Bundesländern und Kommunen eine unterschiedliche Praxis bei der Beschulung von Geflüchteten. Seit 2015 wurden schätzungsweise über 130.000 schutz- und asylsuchende Kinder und Jugendliche in Schulen integriert. Über 100.000 geflüchtete Kinder, die aktuell oder in den kommenden Jahren die Grundschule und anschließend eine weiterführende Schule besuchen werden, verdeutlichen den aktuellen und zukünftigen Handlungsbedarf.[395] Der Bildungsbericht 2018 stellt fest, dass alle Bundesländer für den Übergang in Regelklassen sog. Intensivklassen für Deutsch als Zweitsprache anbieten. Direkter Zugang zur Regelklasse mit einer additiven Sprachförderung dagegen ist in 13 Bundesländern möglich.[396] Laut dem Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) ist der Bedarf an Schulsozialarbeit gestiegen, da ein Teil der neu zugewanderten Kinder und Jugendlichen Lernzeit versäumt hat und teilweise von Krieg und Flucht traumatisiert ist. Geflüchtete Kinder und Jugendliche, die in Ballungsräumen leben, besuchen dort sog. segregierte Schulen, an denen bereits besonders viele bildungsbenachteiligte Schulkinder mit sozioökonomisch niedrigem Status zu finden sind. Diese Häufung von Problemlagen erschwert den Lehrkräften das Unterrichten und den jungen Menschen das Lernen.[397] Welche Auswirkungen die hohen Zuwanderungszahlen durch Flucht, v. a. in den Jahren 2015 und 2016, auf die Bildungsteilhabe und -ergebnisse von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund insgesamt haben werden, ist aktuell schwer einzuschätzen.[398]

Verteilung nach Schularten

Wie dargestellt weist die Schulstatistik des Statistischen Bundesamts nicht den Migrationshintergrund aus, sondern die Staatsangehörigkeit (deutsch/ausländisch). Laut Schulstatistik liegt bei ausgewählten Schularten[399] der Sekundarstufen I und II der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit ausländischer Staatsangehörigkeit bei 9,3 %. Obgleich die Mehrheit der ausländischen Schülerinnen und Schüler in Deutschland geboren wurde und vor der Einmündung in die Sekundarstufe I bereits mehrere Jahre das deutsche Bildungssystem durchlaufen hat, werden Unterschiede in der Verteilung nach Schularten im Vergleich zu den deutschen Schülerinnen und Schülern deutlich.

[394] Laut BAMF waren 31,1 % (137.479) der Asylbewerberinnen und -bewerber im Jahr 2015 jünger als 18 Jahre und 71,1 % (314.409) jünger als 30 Jahre. Vgl. Das Bundesamt in Zahlen 2015, Asyl, S. 18. Online unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 30.09.2019].

[395] Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Schule als Sackgasse? Jugendliche Flüchtlinge an segregierten Schulen, Berlin 2018, S. 36.

[396] Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2018, Bielefeld 2018, S. 93.

[397] Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Schule als Sackgasse? Jugendliche Flüchtlinge an segregierten Schulen, Berlin 2018, S. 4 f.

[398] Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2018, Bielefeld 2018, S. 93.

[399] Abendschulen, Kollegs, schulartunabhängige Orientierungsstufe, Schularten mit mehreren Bildungsgängen und Freie Waldorfschulen werden hier nicht mitberechnet.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 18: Ausländische und deutsche Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen und an Förderschulen im Schuljahr 2018/2019 nach Schularten[1)]

Nationalitäten	Gesamt	Gesamtschule[2)]	Hauptschule	Realschule	Gymnasium	Förderschulen[3)]
Deutsche	4.285.068	910.182	271.113	724.908	2.097,945	280.920
%	100	21,2	6,3	16,9	49,0	6,6
Ausländer insgesamt	443.019	130.677	91.944	71.220	109.311	39.867
%	100	29,5	20,8	16,1	24,7	9,0

[1)] Ohne Abendschulen, Kollegs, schulartunabhängige Orientierungsstufe, Schularten mit mehreren Bildungsgängen und Freie Waldorfschulen.

[2)] Erfasst werden auch Schülerinnen und Schüler, die die Primarstufe besuchen.

[3)] Förderschulen werden nicht separat den Bildungsbereichen zugeordnet.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Schulstatistik

Nach den Daten der Schulstatistik 2018/2019 besucht ein überwiegender Teil der Schülerinnen und Schüler mit ausländischer Staatsangehörigkeit die Gesamtschule (29,5 %, leichter Anstieg, vgl. 2017/2018: 28 %) und nur etwas weniger als ein Viertel schafft den Übergang zum Gymnasium (24,7 %, vgl. 2017/2018: 25,6 %). Von allen Schülerinnen und Schülern mit deutscher Staatsangehörigkeit besuchen nur 6,3 % eine Hauptschule und knapp die Hälfte ein Gymnasium (49 %). Die Anteile an den jeweiligen Schülergruppen, die eine Realschule besuchen, sind bei ausländischer Staatsangehörigkeit mit 16,1 % und bei deutscher Staatsangehörigkeit mit 16,9 % dagegen annähernd gleich. Bei den Hauptschulen hat sich der Anteil an ausländischen Schülerinnen und Schülern von 22 % (2017/2018) auf 20,8 % verringert, ist allerdings dreimal höher als bei den Deutschen mit 6,3 % (ebenfalls leicht verringert von vormals 6,8 %). Während 9 % der Schülerinnen und Schüler mit ausländischer Staatsangehörigkeit eine Förderschule besucht haben (vgl. 2017/2018: 8,3 %), waren es bei den deutschen Schülerinnen und Schülern 6 % (vgl. 2017/2018: 6,5 %). Somit hat sich der Anteil im Vergleich zum Vorjahr bei beiden Gruppen geringfügig erhöht. Lediglich der Besuch der Realschule verläuft in beiden Gruppen annähernd gleich, sonst hat sich das Bild der Verteilung hinsichtlich der Anteile von deutschen und ausländischen Schülerinnen und Schülern an Gymnasien einerseits sowie Haupt- und Förderschulen andererseits nicht wesentlich verändert.

Die sozialen Disparitäten nach Bildungs- und Erwerbsstatus der Eltern sowie Migrationshintergrund sind trotz nachweislicher Verbesserungen insgesamt stabil geblieben. Die Autoren des Bildungsberichts „Bildung in Deutschland 2018“ heben hervor, dass v. a. die Hauptschulen mit einem hohen Zusammenwirken von soziokulturellen und leistungsbezogenen Problemlagen konfrontiert sind. Sie weisen im Schnitt vergleichbar hohe Schüleranteile mit geringem Sozialstatus, geringen Schülerleistungen, Migrationshintergrund oder niedrigem elterlichem Bildungsstand auf. Wo aufgrund von Reformen keine Hauptschulen mehr existieren, finden sich Problemlagen ähnlicher Stärke in Schularten mit mehreren Bildungsgängen und in Gesamtschulen.[400] Der Bildungsbericht verdeutlicht ebenfalls, welche Merkmale einen Einfluss auf die Bildungsteilhabe haben. So werden Bildungsbeteiligung und -ergebnisse häufig von der individuellen Förderung im Elternhaus und in der institutionalisierten frühkindlichen Bildung, von Geschlecht oder Migrationshintergrund beeinflusst. Die Autoren stellen dabei eine Stabilität der sozialen Disparitäten in den vergangenen Jahrzehnten fest, die eine Beobachtung der Ungleichheiten in der zukünftigen Bildungsberichterstattung als sinnvoll erscheinen lässt.[401]

[400] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2018, Bielefeld 2018, S. 90 f., Tab. D1-2.

[401] Vgl. ebd., S. 245.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Beauftragte weist darauf hin, dass trotz beträchtlicher Anstrengungen in Bildungspraxis und -politik der enge Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg in Deutschland fortbesteht. Die vorangegangenen Berichte der Beauftragten haben ebenfalls durchgängig auf die fortbestehenden Ungleichheiten, insb. beim Schulbesuch, hingewiesen.[402] Der Forschungsbedarf hinsichtlich der Einflussfaktoren und wirkungsvoller Lösungsansätze, um die Bildungsbenachteiligung zu verringern, besteht fort.

Niveau der Schulabschlüsse

Die Daten der Schulstatistik zu Schulabsolventinnen und -absolventen nach Staatsangehörigkeit verdrängen die Tatsache, dass sich unter den deutschen Jugendlichen auch diejenigen befinden, die das Merkmal „Migrationshintergrund“ aufweisen. Die Mikrozensusdaten ermöglichen weitergehende Aussagen über das schulische Bildungsniveau der in Deutschland lebenden Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund. Diese Daten können allerdings u. a. deshalb nicht mit der Schulstatistik verglichen werden, weil hier – anders als in der Schulstatistik – Alterskohorten befragt werden und keine Angaben zu einzelnen Abschlussjahrgängen vorliegen.[403]

Tabelle 19: Vergleich von Schulabschlüssen der 15- bis unter 20-Jährigen mit und ohne Migrationshintergrund im Zeitraum 2007 - 2017 in Prozent[1)*)]

Abschlussart		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ohne Abschluss	+MH	10,2	13,4	13,6	12,9	17,8	13,9	10,7	9,1	11,9	14,0	15,3
	-MH	5,5	7,1	7,4	7,2	11,3	7,5	6,1	5,7	5,3	5,2	5,7
Hauptschule	+MH	46,6	42,3	39,5	38,2	35,6	32,8	35,4	28,9	26,0	26,0	25,7
	-MH	32,8	30,7	29,0	28,0	26,2	24,9	27,4	21,0	20,6	18,6	17,4
Mittlere Abschlüsse	+MH	35,4	35,3	37,4	39,1	34,6	40,6	37,8	43,9	44,9	39,5	39,6
	-MH	49,4	49,6	50,3	50,7	47,7	49,4	44,7	49,7	51,1	49,6	48,7
FH Reife, Abitur	+MH	7,8	9,1	9,5	9,8	12,0	12,7	16,1	18,1	17,2	20,4	19,4
	-MH	12,2	12,7	13,3	14,1	14,8	18,1	21,8	23,7	23,0	26,6	28,2

+ MH = mit Migrationshintergrund

- MH = ohne Migrationshintergrund

[1]) Anteil der Bevölkerung nach Abschlussarten und Migrationsstatus. Ohne Personen, die sich noch in schulischer Ausbildung befinden. Ohne Personen ohne Angaben zum Schulabschluss.

*) Ab Berichtsjahr 2017 kann der Migrationshintergrund nur noch für die Bevölkerung in Privathaushalten bestimmt werden. Deshalb wurde die Darstellung der gesamten Zeitreihe zur besseren Vergleichbarkeit auf diese Bevölkerung in Privathaushalten eingeschränkt. Darüber hinaus wurden die Angaben für die Berichtsjahre 2007 bis 2010 mit Zensus-2011-kompatiblen Hochrechnungsfaktoren neu berechnet. Auch dies dient der besseren Vergleichbarkeit, weil der durch den Zensus 2011 hervorgerufene Bruch der Zeitreihe vermieden wird. Deshalb weichen die Angaben für die Jahre 2007 bis 2015 von denen früherer Berichte der Beauftragten ab.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus

Die Ergebnisse des Mikrozensus zur Entwicklung der Schulabschlüsse junger Menschen im Alter zwischen 15 und unter 20 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund (vgl. Tabelle16) bestätigen die Entwicklungen für ausländische Jugendliche in der Schulstatistik. Zum einen nehmen von 2007 bis 2017 die Anteile der Personen mit Hauptschulabschluss ab. Zum anderen erreichen mehr Personen mit

[402] Vgl. 9. Bericht der Beauftragten, S. 82 f.

[403] Der Mikrozensus ist die amtliche Repräsentativstatistik über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt; an ihm sind jährlich 1 % aller Haushalte in Deutschland beteiligt (laufende Haushaltsstichprobe). Vgl. hierzu: www.destatis.de [Stand: 30.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Migrationshintergrund einen mittleren bzw. höheren Abschluss (Fachhochschulreife, Abitur). Dabei zeichnen sich die Verbesserungen - von wenigen Unterbrechungen abgesehen - relativ linear ab. Diese positive Entwicklung hin zu höher qualifizierenden Abschlüssen wird jedoch davon überschattet, dass dennoch große Unterschiede zwischen den Abschlussarten der Personen mit und ohne Migrationshintergrund bestehen. Ob der Anstieg der Personen ohne Schulabschluss seit 2015 mit der Zuwanderung durch Flucht zusammenhängt bzw. welche Verschiebungen sich dadurch künftig z.B. bei den Abschlüssen ergeben, ist zu prüfen. Bildungspolitische Maßnahmen und strukturelle Veränderungen, um Voraussetzungen für annähernd gleiche Bildungsniveaus zu erreichen, bleiben somit aktuell.

Segregierte Schulen

Wiederholt haben die internationale und nationale Bildungsforschung belegt, dass es im deutschen Bildungssystem nach wie vor zu wenig gelingt, Chancenungleichheit zu kompensieren und Selektivität zu überwinden. Die zunehmenden Anteile von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund verdeutlichen, dass es sich hier um keine strukturelle Randerscheinung handelt. Vielmehr handelt es sich um eine Gruppe, deren Entwicklung im Einklang mit der zukünftigen Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungssystems im internationalen Vergleich gedacht werden muss. Daher verdient sie im Bereich der formalen Bildung in Schulen sowie in non-formalen und informellen Bildungszusammenhängen eine Berücksichtigung, die den demografischen Entwicklungen Rechnung trägt.[404] Nach den Angaben des Mikrozensus 2017 weist über ein Drittel aller Kinder und Jugendlichen im Alter unter 15 Jahren einen Migrationshintergrund auf. Der Anteil dieser für frühkindliche und schulische Bildung relevanten Gruppe an der Bevölkerung lag im Jahr 2012 bei 33,7 % und ist im Jahr 2017 auf 37,5 % weiter gestiegen.[405] Im Jahr 2017 hatten 4,15 Mio. Personen im Alter unter 15 Jahren einen Migrationshintergrund und von diesen 71 % die deutsche Staatsangehörigkeit. Dies verdeutlicht, dass Bildung und Vielfalt eine Aufgabe mit weitreichenden zukünftigen Effekten für die Gesellschaft sind.

Zwar zeigen Ergebnisse der nationalen und internationalen Bildungsforschung der letzten Jahre, dass sich die soziale Selektivität im deutschen Bildungssystem im Zeitverlauf verringert hat. Gleichzeitig machen Analysen deutlich, dass der Migrationshintergrund gemeinsam mit anderen Merkmalen, insb. der sozioökonomischen Situation der Familien, wirkt. Dass Lernende mit Migrationshintergrund statistisch gesehen überproportional häufig von sog. Risikolagen betroffen sind[406], wirkt sich ebenfalls auf die Bildungsbiografie aus. Die herkunftsbedingte Selektivität des Schulsystems zeigt sich deutlich anhand der besuchten Schulformen. So haben im Jahr 2017 35 % der Eltern aller Hauptschülerinnen und Hauptschüler keinen beruflichen Bildungsabschluss und nur etwa 5 % einen Hochschulabschluss. Von den Eltern der Schülerinnen und Schüler an Gymnasien haben knapp 6 % keine berufliche Ausbildung und 38 % einen Hochschulabschluss.[407] Der 15. Kinder- und Jugendbericht stellt hier fest, dass die Aussicht junger Menschen, höhere

[404] Unter non-formaler Bildung wird hier beabsichtigtes, gezieltes und selbst gesteuertes Lernen außerhalb klassischer Bildungsinstitutionen verstanden. Sie findet freiwillig in mehr oder weniger stark durchorganisierten Lernangeboten statt. Informelle Bildung wird hier verstanden als ein Prozess der Selbstbildung, der sich in unmittelbaren Lebenszusammenhängen („learning by doing“) und außerhalb von Bildungsinstitutionen sowie formulierten Absichten vollzieht. Der Erwerb sog. Soft Skills findet oft im informellen Bereich statt.

[405] Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis): Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2017, Fachserie 1, Reihe 2.2, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wiesbaden 2018, S. 61, sowie Mikrozensus 2012, Fachserie 1, Reihe 2.2, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit (korrigierte Fassung), Wiesbaden 2017, S. 62.

[406] Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2018, Bielefeld 2018, S. 38.

[407] Vgl. Schulbesuch 2017 nach ausgewählten Schularten und höchstem beruflichen Bildungsabschluss der Eltern, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsstand/Tabellen/beruflicher-abschluss.html [Stand: 30.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Schulen der Sekundarstufe II zu besuchen, weiterhin stark an den Bildungsstatus der Eltern gekoppelt ist.[408]

Kinder mit Migrationshintergrund machen in einzelnen Großstädten, dort insb. in bestimmten Stadtteilen, weit über die Hälfte der jungen Menschen aus. In ländlichen Regionen dagegen, insb. in Ostdeutschland, fällt ihr Anteil sehr gering aus.[409] Schulen mit einer starken Segregation („sozialen Entmischung“) finden sich häufig in den Großstädten. Diese werden in öffentlichen Debatten als sog. Brennpunktschulen bezeichnet und oft im Zusammenhang mit den schulischen Misserfolgen von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund bzw. unzumutbaren Bedingungen für Lehrkräfte, Schulleitungen und Lernende genannt. Mit Blick auf sozial benachteiligte Schulkinder trifft die soziale Entmischung insb. Mädchen und Jungen mit Migrationshintergrund. Analysen zeigen, dass dieses Phänomen in deutschen Großstädten seit Jahren besteht.[410]

Der Begriff „Segregation“ oder alternative Formulierungen wie z. B. „Schulen in sozial benachteiligten Lagen“ werden verwendet, um Schulen bzw. Kinder und Jugendliche nicht weiter zu stigmatisieren. In der Wissenschaft existiert ein breites Verständnis davon, wann Schulen als segregiert gelten. Von segregierten Schulen oder Schulklassen spricht man i. d. R., wenn der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund oder mit sozialer Benachteiligung überdurchschnittlich hoch bzw. unterdurchschnittlich niedrig ist. Ein Prozentsatz zur Feststellung von Segregation ist nicht definiert. Der SVR-Forschungsbereich beispielsweise bezeichnet Schulen dann als segregiert, wenn dort zu über 50 % Jugendliche mit Migrationshintergrund und sozialer Benachteiligung unterrichtet werden. Soziale Benachteiligung ist dann gegeben, wenn die Eltern der Jugendlichen beispielsweise über niedrige Bildungsabschlüsse verfügen, mit den Möglichkeiten frühkindlicher Förderung ungenügend vertraut sind und ihren Kindern seltener Unterstützung bieten können.[411] Vor dem Hintergrund fehlenden Wissens kann das elterliche Schulwahlverhalten in Verbindung mit der Selektivität des deutschen Schulsystems und lokalen Schulangebotsstrukturen zu einer Entmischung der Schülerschaft beitragen.[412] So zeigen Untersuchungen zu Schulbesuch und Mobilität im Hinblick auf die Schulauswahl, dass Jugendliche in sozial benachteiligten Wohnquartieren nicht nur überwiegend niedrigere Bildungsgänge besuchen, sondern dass diese Schulen zudem zum großen Teil im jeweiligen Wohnquartier angesiedelt sind. Segregation kann den Lernerfolg von Schülerinnen und Schülern beeinflussen, jedoch ist der Anteil von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund an einer Schule an sich nicht leistungshemmend. Maßgeblich entscheidend für den Bildungserfolg sind vielmehr die individuellen Ausgangslagen der Schulkinder sowie die soziale Zusammensetzung und das durchschnittliche Lernniveau in einer Schule bzw. Klasse.[413]

Studien belegen seit Jahren (darunter die Bildungsberichterstattung des BMBF und des SVR[414]), dass das statistische Merkmal „Migrationshintergrund“ in Bildungsprozessen nicht als solches wirkt, sondern gemeinsam mit anderen Merkmalen bzw. Faktoren, insb. der sozioökonomischen Situation der Familien, dem Bildungsabschluss und der

---

[408] 15. Kinder- und Jugendbericht, Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, BT-Drs. 18/11050, Berlin 2018, S. 156 f.

[409] Vgl. ebd., S. 192 f.

[410] Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Segregation an deutschen Schulen. Ausmaß, Effekte und Handlungsempfehlungen für bessere Bildungschancen, Berlin 2013, S. 8.

[411] Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Schule als Sackgasse? Jugendliche Flüchtlinge an segregierten Schulen, Berlin 2018, S. 9.

[412] 15. Kinder- und Jugendbericht, Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, BT-Drs. 18/11050, Berlin 2018, S. 261.

[413] Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Schule als Sackgasse? Jugendliche Flüchtlinge an segregierten Schulen, Berlin 2018, S. 9.

[414] Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Segregation an deutschen Schulen. Ausmaß, Effekte und Handlungsempfehlungen für bessere Bildungschancen, Berlin 2013, S. 19.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unterstützungsfähigkeit der Eltern. Ein Lösungsansatz aus den Ländern ist es, z. B. mit einem Sozialindex zu arbeiten, um die unterschiedlichen sozioökonomischen Realitäten im Wohnumfeld besser zu berücksichtigen und Schulen nach Bedarf zu fördern und besser auszustatten.[415] Die Schulfinanzierung gestaltet sich in den Bundesländern vielfältig. Grundsätzlich investieren alle Länder in zusätzliches Personal, um Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund zu fördern. Doch die Bemessung und Verteilung der Stellen an die einzelnen Schulen gestalten sich sehr unterschiedlich: Der SVR-Forschungsbereich stellt dazu fest, dass in den Stadtstaaten, dem Saarland und Sachsen die Schul- und Sozialraumdaten hierfür maßgebend sind, wohingegen in Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt sowohl die Daten als auch das Gespräch mit den einzelnen Schulen entscheiden. In den übrigen Ländern bemisst sich die Förderhöhe dagegen insb. nach dem Expertenurteil der Schulbehörden.[416]

Die OECD-Sonderauswertung aus dem Jahr 2018 zeigt aber auch: Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund sind im Vergleich häufiger hoch motiviert, um in der Schule und darüber hinaus ihre Potenziale zu verwirklichen. Der Bericht präsentiert drei Strategien aus dem internationalen Vergleich, um mit einem hohen Anteil an Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund umzugehen bzw. einer zunehmenden sozialen Entmischung entgegenzutreten. Erstens, weniger benachteiligte Schülerinnen und Schüler anzuwerben bzw. zu behalten, zweitens, Eltern mit Migrationshintergrund besser aufzuklären und zur Schulauswahl zu befähigen, sowie drittens, die Auswahlmöglichkeiten seitens der Schulen bzgl. der Herkunft der Familien zu beschränken.[417] Schulen, die in einem Umfeld starker Problemlagen arbeiten, bedürfen aus Sicht der Beauftragten für ihre Arbeit deutlich mehr und zielgenauerer Unterstützung z. B. durch Sozialarbeit und Entlastung in der Verwaltungsarbeit. Lehrkräfte sollen sich stärker ihrer eigentlichen Arbeit, dem Unterricht, widmen können. In einigen Bundesländern erfolgen hierfür Kooperationen in multiprofessionellen Teams vor Ort (Lehrkräfte, Sozialarbeiter, Schulpsychologen und andere Unterstützer). Dabei greift die Bundesregierung in Anlehnung an die gemeinsame Initiative von Bund und Ländern zur Sprachförderung, Sprachdiagnostik und Leseförderung – Sprache durch Bildung und Schrift (BiSS) sowie nach dem Vorbild der gemeinsamen Initiative zur Förderung leistungsstarker und leistungsfähiger Schülerinnen und Schüler („Leistung macht Schule“) gemeinsam mit den Ländern die besonderen Herausforderungen von Schulen in benachteiligten sozialen Lagen und mit besonderen Aufgaben der Integration auf. Der Bund finanziert dabei die begleitende Forschung. Die Länder sorgen für die Begleitung und Förderung der teilnehmenden Schulen.

Non-formale und informelle Lernzusammenhänge

Wie dargestellt beeinflussen die ökonomische Situation der Familie, die kulturellen Ressourcen der Eltern, deren Bildungsabschlüsse und Bildungsgelegenheiten in der Familie den Bildungsverlauf der Kinder maßgeblich. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, ebenso non-formale und informelle Lernzusammenhänge außerhalb der Schule in den Blick zu nehmen. Kindheit und Jugend spielen sich in einem System verschränkter Verantwortlichkeiten von öffentlichen, zivilgesellschaftlichen und privaten Akteuren ab.[418] Ein durch diese Dimensionen erweiterter Bildungsbegriff kann – auch in Bezug auf junge Menschen mit Migrationshintergrund – zu einer Perspektive beitragen, die Bildung nicht auf Schule beschränkt und den Bildungsprozess als Zusammenwirken vieler Akteure – einschließlich der jungen Menschen selbst – definiert. Somit sind Entwicklungschancen zwar in hohem Maße, aber nicht ausschließlich von Schulnoten und Schulabschlüssen

---

[415] Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Schule als Sackgasse? Jugendliche Flüchtlinge an segregierten Schulen, Berlin 2018, S. 17, 34.

[416] Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Ungleiches ungleich behandeln! Wege zu einer bedarfsorientierten Schulfinanzierung, Berlin 2016, S. 23.

[417] OECD Reviews of Migrant Education. The resilience of students with an immigrant background: Factors that shape well-being, Paris 2018, S. 275. Online unter: http://dx.doi.org/10.1787/9789264292093-en [Stand 30.09.2019].

[418] 14. Kinder- und Jugendbericht, Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. BT-Drs. 17/12200, Berlin 2013, S. 40.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

abhängig. Weitreichende Auswirkungen auf den schulischen Erfolg haben ergänzend kooperative Bildungsstrukturen, die die Eltern und weitere Partner aktiv beteiligen. Manche Kinder und Jugendliche, deren Familien aus unterschiedlichsten Gründen nur über geringe Bildungsressourcen verfügen, benötigen längere Lernzeiten und mehr individuelle Förderung sowie bessere Zugänge zu non-formalen und informellen Lerngelegenheiten und Angeboten. Solche erweiterten Lerngelegenheiten bieten beispielsweise Ganztagsschulangebote, aber auch außerschulische Bildungsgelegenheiten der kulturellen Bildung, des Sports, der Kinder- und Jugendarbeit oder das Engagement in Vereinen oder Freiwilligendiensten (vgl.11. Lagebericht der Beauftragten). Junge Menschen erhalten z. B. über Patenschafts- und Mentoringprogramme zusätzliche informelle Lerngelegenheiten, die einen Zuwachs an Kompetenzen und Persönlichkeitsentwicklung ermöglichen. Das BMBF spricht mit seiner Förderrichtlinie zur Forschungsförderung im Bereich „Abbau von Bildungsbarrieren: Lernumwelten, Bildungserfolg und soziale Teilhabe“ Forscherinnen und Forscher an, die non-formale und informelle Bildungsgelegenheiten in ihrer Bedeutung für den Abbau von Bildungsbarrieren untersuchen.[419]

Umfassende Bildungskonzepte ermöglichen Kindern und Jugendlichen erweiterte Handlungs- und Entwicklungsmöglichkeiten durch die Öffnung der Schulen und Bildungseinrichtungen in den Stadtteilen oder die Kooperation mit Eltern und außerschulischen Partnern wie z.B. Vereinen und Unternehmen. Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern, die im Fachunterricht nicht zur Geltung kommen, können sich auf diese Weise in schulischen Ganztagsangeboten sowie in außerschulischen Bildungsprogrammen entfalten. Zu den wichtigen Kooperationspartnern vor Ort zählen z.B. Bildungsprojekte[420] und Bibliotheken. Letztere bieten einen freien Zugang zu Informationen und können Lehrkräfte bei der Vermittlung von Sprach-, Lese- und Medienkompetenz unterstützen. Als außerschulische Lernorte tragen Bibliotheken zur kulturellen und gesellschaftlichen Teilhabe bei, können Elternarbeit unterstützen und bieten Schulen bzw. Lehrkräften vielseitige Angebote.[421]

Zu den großen bildungspolitischen Reformen von Bund und Ländern gehören der quantitative Ausbau und die qualitative Weiterentwicklung von Ganztagsschulen.[422] Mit Ganztagsschulen ist die Erwartung verknüpft, die Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft zu verringern. Mittlerweile verfügen 68,2 % der Grundschulen über Ganztagsangebote. Seit 2013 stieg v. a. in der Primarstufe der Anteil von Ganztagsschülerinnen und -schülern.[423] Die Verbindung von unterrichtlichem und außerunterrichtlichem Lernen als Kernmerkmal der Ganztagsschule bietet Kindern und Jugendlichen zusätzliche Chancen, sportliche, kulturelle und andere Bildungsangebote zu nutzen. Die Beauftragte fordert, dass die im Koalitionsvertrag vereinbarte Einführung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter zeitnah eingeführt und bis 2025 erfüllt wird.

Mit der wachsenden Vielfalt wächst auch der Bedarf an pädagogischen Handlungskonzepten und interkulturellen Konzepten. Schule hat die Chance, sich grundsätzlich zu verändern und eine erweiterte Schul- und Lernkultur zu schaffen, dazu zählen flexiblere Zeitstrukturen, neue Inhalte und Formen des Lernens, Arbeiten in

---

[419] https://www.empirische-bildungsforschung-bmbf.de/ [Stand 30.10.2019].

[420] Beispiele: Die RAA Berlin (Regionale Arbeitsstellen für Bildung, Integration und Demokratie e.V.) unterstützt diskriminierungskritische Partizipationsprojekte in Schule und Schulumfeld z.B. mit Unterrichtmaterial oder Medienkoffern, http://raa-berlin.de/. Das Anne Frank Zentrum setzt bundesweit Ausstellungen und Projekte um, die das zivilgesellschaftliche Engagement stärken und richtet seine Angebote bzw. Materialien auch an Lehrkräfte, um ihre praktischen Handlungskompetenzen zu stärken, https://www.annefrank.de/ [Stand: 30.09.2019].

[421] https://bibliotheksportal.de/ressourcen/management/zielgruppen/interkulturelle-bibliothek/ [Stand: 30.09.2019].

[422] www.ganztagsschulen.org/ [Stand: 30.09.2019].

[423] Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland Berlin, IV C – DST 1933-4 (20), Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland- Statistik 2013 bis 2017, Berlin 2019.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

multiprofessionellen Teams sowie die Verknüpfung von Unterricht und außerunterrichtlichen Angeboten.[424] Der Bildungsbericht 2018 stellt fest, dass sich der Ausbau der Ganztagsschule nicht nur auf die Erwerbstätigkeit der Mütter positiv ausgewirkt hat. Positive Effekte sind ebenfalls für das Schulklima festzustellen, da sich die Lehrkräfte aufgrund der längeren täglichen Schuldauer häufiger austauschen können. Die Effekte bzgl. der Leistungen der Schülerinnen und Schüler sind dagegen nicht eindeutig auf den Ausbau der Ganztagsschule zurückzuführen.[425]

Mit den aktuellen Herausforderungen entstehen auch neue Räume und Dynamiken. So kann zum einen die Schulentwicklung, z. B. mit Blick auf Ganztagsgestaltung und multiprofessionelle Kooperationen mit außerschulischen Partnern, intensiviert werden. Zum anderen können langfristig wirkende Strukturen erarbeitet werden, um den Bedarfen heterogener Lerngruppen gerecht zu werden und die Potenzialentfaltung aller Kinder und Jugendlichen zu ermöglichen. Bei der Erprobung, Analyse und Evaluation entsprechender Maßnahmen kommt der Wissenschaft eine besondere Rolle zu.[426]

Umgang mit interkultureller Vielfalt in der Schule

Sprachliche und kulturelle Vielfalt ist an vielen Grundschulen mittlerweile der Normalfall. Im Durchschnitt haben 33,6 % der Grundschulkinder einen Migrationshintergrund, regional fallen die Anteile unterschiedlich hoch aus.[427] Vor dem Hintergrund gesamtgesellschaftlicher Debatten und Demokratiebildung gewinnt das Thema „Umgang mit Migration und Vielfalt“ bundesweit an Relevanz. Die erfolgreiche Bildungsteilhabe von jungen Menschen mit Migrationshintergrund hängt in hohem Maße von gut ausgebildeten Lehrkräften ab, die mit Unterstützung und zielgruppenorientierten Methoden der Unterschiedlichkeit ihrer Schülerinnen und Schüler gerecht werden können.[428] Angesichts der Anforderungen an Lehrkräfte ist der Bedarf an Unterstützung weiter gewachsen. Lehrkräfte brauchen Raum für kollegialen Austausch und Zusammenarbeit. Eine positive Haltung, Empathie für die Kinder und Jugendlichen sowie die Bereitschaft und Fähigkeit zur Reflexion des eigenen Handelns als Lehrkraft sind von zentraler Bedeutung.[429] Insbesondere in Zeiten wachsender Vielfalt ist die Fähigkeit, Gleichheit und Differenz adäquat zu reflektieren und Schülerinnen und Schüler nicht auszugrenzen, eine der wichtigsten pädagogischen Aufgaben. Lehrkräfte müssen in die Lage versetzt werden, Selbstreflexion zu üben und etwaige benachteiligende Normalitätserwartungen kritisch zu hinterfragen.[430]

Dafür müssen Lehrkräfte i. S. d. Diskriminierungsschutzes wissen, wie sie im Unterricht mit Differenzen und Gleichheit umgehen. Der Umgang mit Migration als eine Querschnittsaufgabe für Schulen erfordert eine fächerübergreifende Kompetenz von Lehrkräften. Fortbildungen auf freiwilliger Basis werden den aktuellen Anforderungen nicht gerecht. Lehrkräfte sind auf entsprechende obligatorische Angebote in der Aus- und Fortbildung angewiesen, die sie auf den adäquaten Umgang mit migrationsbedingter Vielfalt vorbereiten. Angehende Lehrkräfte scheinen in den meisten Bundesländern bislang nur unzureichend auf den Schulalltag mit Blick auf migrationsbedingte Vielfalt

---

[424] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2018, Bielefeld 2018, S. 234.

[425] Vgl. ebd., S. 235.

[426] Bos, Wilfried / Jungermann, Anja: Der Beitrag von Bildungsforschung in der Einwanderungsgesellschaft. In: McElvany, Nele (Hrsg.): Ankommen in der Schule. Chancen und Herausforderungen bei der Integration von Kindern mit Fluchterfahrung, Münster 2017, S. 183.

[427] Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Ungleiche Bildungschancen. Fakten zur Benachteiligung von jungen Menschen mit Migrationshintergrund im deutschen Bildungssystem. Berlin 2019, aktualisierte Fassung, S. 1.

[428] OECD Reviews of Migrant Education. The resilience of students with an immigrant background: Factors that shape well-being, Paris 2018, S. 281. Online unter: http://dx.doi.org/10.1787/9789264292093-en [Stand: 30.09.2019].

[429] Bainski, Christiane: Pädagogische Professionalität in der Migrationsgesellschaft. In: McElvany, Nele (Hrsg.): Ankommen in der Schule. Chancen und Herausforderungen bei der Integration von Kindern mit Fluchterfahrung, Münster 2017, S. 183.

[430] Dogmus, Aysun / Karakasoglu, Yasemin: Umgang mit Heterogenität in der Schule. In: Karakasoglu, Yasemin (Hrsg.): Pädagogisches Können in der Migrationsgesellschaft, Wiesbaden 2016, S. 90 f.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

vorbereitet zu werden.[431] Daher ist ein Umdenken nötig. Anstatt einzelne Lehrkräfte für den Unterricht in sprachlich und kulturell vielfältigen Schulklassen zu spezialisieren, sollten künftig alle angehenden Lehrkräfte erforderliche Grundkenntnisse in Sprachbildung und Umgang mit kultureller Vielfalt erwerben.[432] Expertinnen und Experten fordern Länder u. a. auf, ausdrückliche Vorgaben zu machen, in welchem Umfang für den Umgang mit sprachlicher und kultureller Vielfalt qualifiziert werden soll. Dies kann z. B. über Lehrerausbildungsverordnungen, Schulgesetze und Zugangsregelungen für das Referendariat geschehen.[433] Zusätzlich bedarf es zum einen einer rassismuskritischen inhaltlichen Umsetzung der Themen im Unterricht (ohne ausgrenzende oder kulturalisierende Zuschreibungen), um diskriminierendem Verhalten gegenüber Schülerinnen und Schülern vorzubeugen. Neben fachlichen Vorbereitungen erfordert dies eine migrationssensible Haltung der Lehrkräfte.[434]

Fast alle im Rahmen der von Bund und Ländern initiierten „Qualitätsoffensive Lehrerbildung“ geförderten Projekte thematisieren u.a. Bereiche der interkulturellen Bildung und des Umgangs mit kultureller Diversität, der interkulturellen Diversität und der sprachlich-kulturellen Heterogenität der Schülerinnen und Schüler.[435]

Der Umgang mit Vielfalt zeigt sich im schulischen Kontext u. a. am Thema „Kopftuchverbot an Grundschulen“, das im Berichtszeitraum öffentlich kontrovers diskutiert wurde. Die Beauftragte hat in dieser Debatte zum Ausdruck gebracht, dass es sie befremde, wenn kleine Mädchen Kopftuch tragen. In Gesprächen haben Musliminnen und Muslime der Beauftragten mitgeteilt, dass sie diese Meinung teilten. Der Beauftragten ist Klarheit in der Debatte, die schon so lange geführt wird, wichtig. Sie befürwortet daher, dass Maßnahmen, die Mädchen vor dem Tragen eines Kopftuchs schützen – vom Elterngespräch bis zum Verbot – geprüft und, wo sinnvoll, auch angegangen werden. Es muss aus Sicht der Beauftragten aber ebenso klar sein, dass es das Recht einer Frau ist, freibestimmt ein Kopftuch zu tragen. Dafür darf sie nicht angefeindet werden und der Staat muss dagegen vorgehen, wenn sie beleidigt oder gar angegriffen wird.

Diskriminierung und Normalitätserwartungen

Gruppenbezogene Stereotype greifen oft in der Gesellschaft vorhandene und geteilte Vorstellungen über diese Gruppen auf.[436] Im Einzelfall kann eine Benachteiligung oder Diskriminierung allerdings nicht immer eindeutig auf die soziale oder ethnische Herkunft zurückgeführt werden. Hier ist es wichtig, Schülerinnen und Schülern, die sich aufgrund ihrer Herkunft ungerecht behandelt fühlen, Möglichkeiten der Beratung und Konfliktlösung zu eröffnen. Ein Beispiel dafür liefert das Pilotprojekt „Antidiskriminierung und Diversity an Schulen“ (ADAS). Das Projekt hilft Personen, die im Schulkontext Diskriminierung erfahren haben. Auffällig ist, dass bei 84 % der gemeldeten Diskriminierungsfälle Schülerinnen und Schüler die Betroffenen waren. Bei 67 % der Meldungen ging die Diskriminierung vom Schulpersonal und Schulen aus. Rassistische Diskriminierung anknüpfend an die ethnische Herkunft (Hautfarbe, Sprache, Aufenthaltsstatus) und/oder die Religion spielten in Schulen eine herausragende Rolle.[437] Grundsätzlich wurde festgestellt, dass Kinder und Jugendliche, die Diskriminierung in der Schule erleben, hohe

---

[431] SVR-Forschungsbereich / Mercator-Institut: Lehrerbildung in der Einwanderungsgesellschaft. Qualifizierung für den Normalfall Vielfalt, Berlin 2016, S. 4 f.

[432] Vgl. ebd., S. 33.

[433] Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Schule als Sackgasse? Jugendliche Flüchtlinge an segregierten Schulen, Berlin 2018, S. 33.

[434] Von Dewitz, Nora / Massumi, Mona: Schule im Kontext aktueller Migration. In: McElvany, Nele (Hrsg.): Ankommen in der Schule. Chancen und Herausforderungen bei der Integration von Kindern mit Fluchterfahrung, Münster 2017, S. 183.

[435] https://www.qualitaetsoffensive-lehrerbildung.de/de/projekte.php [Stand 30.10.2019].

[436] Wagner, Ulrich / Wagner, Jutta: Sozialpsychologische Erkenntnisse für die Arbeit in multikulturellen Klassenzimmern. In: McElvany, Nele (Hrsg.): Ankommen in der Schule. Chancen und Herausforderungen bei der Integration von Kindern mit Fluchterfahrung. Münster 2017, S. 59.

[437] Zwischen Juni 2016 bis April 2018 sind beim Projekt insgesamt 165 Diskriminierungsmeldungen eingegangen. Das Projekt wurde bis 2020 verlängert, die Beauftragte hat auf Fachebene am Beirat teilgenommen, https://adas-berlin.de/ [Stand: 30.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Barrieren haben, eine erlittene Diskriminierung zu melden. Die Beauftragte unterstützt die Forderung nach neutralen Anlaufstellen, an die sich Schülerinnen und Schüler, Eltern und Lehrkräfte im Konfliktfall wenden können.

Weitere Erkenntnisse zu Diskriminierung in der Schule wären v. a. mit Blick auf „stereotype threat“ aufschlussreich.[438] Studien zeigen, dass Lehrkräfte die Kompetenzentwicklung der Schülerinnen und Schüler auch unbewusst und unbeabsichtigt durch ihr Handeln beeinflussen können.[439] Eine Studie der Universität Mannheim aus dem Jahr 2018 zeigt auf, dass Grundschulkinder mit Migrationshintergrund im Fach Deutsch – bei gleicher Leistung – von angehenden Lehrkräften schlechter benotet werden. Im Rahmen der Studie wurden 203 Lehramtsstudierende befragt. Während eine Gruppe ein Diktat von „Max“ benotete, erhielt die andere Gruppe ein identisches Diktat von „Murat“. Obwohl die gefundenen Fehler gleich waren, gaben die Beurteilerinnen und Beurteiler unterschiedliche Noten ab. Die vermeintlich türkischen Schüler erhielten schlechtere Noten für identische Fehler. Die Unterschiede in der Bewertung der Diktate waren zwar wegen der relativ geringen Zahl der Befragten nicht repräsentativ für alle Lehramtsstudierenden, jedoch so signifikant, dass eindeutig Diskriminierung nachgewiesen werden konnte. Das Forschungsteam hatte 2017 untersucht, wie sich der Migrationshintergrund von Schülerinnen und Schülern auf ihre Mathematiknoten auswirkt. Dafür wurden 1.500 Gymnasiastinnen und Gymnasiasten im Verlauf zweier Schuljahre regelmäßig auf ihre Mathematikkenntnisse untersucht. Dabei kam heraus, dass Kinder mit Migrationshintergrund im Fach Mathematik bei gleicher Sprachfertigkeit und sozialer Herkunft im Vergleich zu ihren Mitschülerinnen und -schülern ohne Migrationshintergrund schlechter bewertet wurden.[440]

Ein aktuelles Forschungsprojekt des IQB (Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen) hat das Ziel, den Einfluss fähigkeitsbezogener negativer Stereotype auf schulische Leistungen von Schülerinnen und Schülern mit (türkischem) Migrationshintergrund im Bildungssystem zu untersuchen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Testleistungen von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Migrationshintergrund durch leistungsbezogene negative Stereotype beeinflusst werden. So gab es einen nachweislichen Unterschied zwischen Schülerinnen und Schülern mit türkischem Migrationshintergrund und Schülerinnen und Schülern ohne Migrationshintergrund hinsichtlich ihrer Mathematikleistungen, wenn vor dem Test auf leistungsbezogene Gruppenunterschiede hingewiesen wurde.[441] Wenn vorab hingegen gesagt wurde, dass keine Gruppenunterschiede bestehen, zeigte sich auch kein Leistungsunterschied zwischen den beiden Gruppen.[442]

Eine Studie aus dem SVR-Forschungsbereich stellt fest, dass Lehrkräfte die Fähigkeiten und Leistungen ihrer Schülerinnen und Schüler mehrheitlich zutreffend einschätzen und dennoch ihre Erwartungen von den tatsächlichen Fähigkeiten und Kompetenzen der Kinder abweichen können. So wurden auch hier von Kindern aus türkischstämmigen

---

[438] Das Konzept „stereotype threat“ geht davon aus, dass Menschen negative Stereotype über ihre jeweilige Gruppe verinnerlichen und dass dadurch ihr Leistungspotenzial negativ beeinflusst wird.

[439] Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) / Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR-Forschungsbereich): Vielfalt im Klassenzimmer. Wie Lehrkräfte gute Leistung fördern können, Berlin 2017, S. 7.

[440] https://www.uni-mannheim.de/newsroom/presse/pressemitteilungen/2018/juli/max-versus-murat-schlechtere-noten-im-diktat-fuer-grundschulkinder-mit-tuerkischem-hintergrund/ bzw. https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2018.00481/full [Stand: 30.09.2019].

[441] Martiny, Sarah. E. (et al.), Stereotype Threat als Ursache niedriger Leistungen von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund im deutschen Bildungssystem. Version: 4. IQB – Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen. Datensatz. https://www.iqb.hu-berlin.de/fdz/studies/Stereotype_Threat?doi=10.5159/IQB_Stereotype_Threat_v4 [Stand: 11.04.2019].

[442] Ebd. Dafür wurde im Rahmen von Untersuchungen zunächst die „Aktivierung negativer Stereotype in Testsituationen“ variiert und ihr Einfluss auf die durchschnittliche Leistung von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Schülerinnen und Schülern ohne Migrationshintergrund untersucht. Getestet wurden sprachliche und mathematische Fähigkeiten. Des Weiteren wurde untersucht, welchen Einfluss die Migrationsgeneration sowie das Alter der Schülerinnen und Schüler mit und ohne Migrationshintergrund haben.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Familien bei gleichen Leistungen geringere Leistungen erwartet als von Kindern ohne Migrationshintergrund.[443] Zudem wurde deutlich, dass Lehrkräfte mit den türkischstämmigen Kindern kürzer interagieren und diese Schülerinnen und Schüler im Unterricht seltener aufrufen als Kinder ohne Migrationshintergrund. Im Vergleich unterscheidet sich die Interaktionsdauer bei Kindern mit einer osteuropäischen Herkunft dagegen nicht von der bei Kindern ohne Migrationshintergrund.[444] Die Forscherinnen und Forscher sehen eine Lösung in Selbstbestätigungsinterventionen, also einer positiven psychologischen Intervention im Sinne einer Wertschätzung, die die Lernmotivation und Leistung benachteiligter Schülerinnen und Schüler verbessern und damit dem Prozess eines „stereotype threat" entgegenwirken kann.[445]

Zu den Erklärungen der KMK, die das Handlungsfeld der interkulturellen Vielfalt bzw. des diskriminierungsfreien Unterrichts aufgreifen und in ihrer Umsetzung intensiviert werden müssen, zählen:

- die gemeinsame Erklärung „Darstellung von kultureller Vielfalt, Integration und Migration in Bildungsmedien"[446] der KMK mit Migrantenorganisationen und Bildungsmedienverlagen;
- der KMK-Beschluss von 2017 (bzw. 1996) „Interkulturelle Bildung und Erziehung in der Schule"[447] und die Umsetzung der erarbeiteten Eckpunkte in den Schulen;
- die Zusammenarbeit zwischen KMK und den Migrantenorganisationen (vgl. Erklärung zur Bildungs- und Erziehungspartnerschaft von Schule und Eltern) und der Wunsch nach einer stärkeren Einbeziehung der Eltern.[448]

Die Beauftragte begrüßt diese Erklärungen und Beschlüsse und betont die Notwendigkeit einer regelmäßigen Evaluation und verbindlichen Zielsetzung, um die Umsetzung dieser wichtigen Punkte zu gewährleisten.

Perspektiven

Mehrere Facetten des demografischen Wandels, wie zunehmende Anteile von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund und sozialräumliche Segregation, werden in Bildungszusammenhängen eine zeitgemäße Berücksichtigung von Vielfalt erfordern. Voraussetzung für einen starken gesellschaftlichen Zusammenhalt ist die Chancengleichheit aller Menschen, ob mit oder ohne Migrationshintergrund. Den Bereich Bildung weiter zu stärken, kommt der nachwachsenden Generation und der gesamten Gesellschaft zugute. Angesichts einer stärker wachsenden kulturellen Vielfalt in Schulen sind innovative und integrationsfördernde Bildungsmaßnahmen von großer Bedeutung. Die Beauftragte verfolgt Anstrengungen in diesem Bereich nachdrücklich und hat ihre zentralen Forderungen im Rahmen der 363. Sitzung der KMK vorgelegt. Im Mittelpunkt der „15 Punkte zur Stärkung der Integration durch frühkindliche und schulische Bildung" stehen insb. die Sprachförderung, Förderung interkultureller Kompetenz und Antidiskriminierung in Kitas und Schulen, die Aufwertung des Erzieher- und Lehrerberufs und die Förderung von Elternarbeit. Dazu gehört auch, dass Schul- bzw. Lehrkonzepte

[443] Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) / Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR-Forschungsbereich): Vielfalt im Klassenzimmer. Wie Lehrkräfte gute Leistung fördern können, Berlin 2017, S. 31.

[444] Vgl. ebd., S. 34.

[445] Vgl. ebd., S. 55.

[446] www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2015/2015_10_08-Darstellung-kultureller-Vielfalt.pdf [Stand: 30.09.2019].

[447] https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Bildung/AllgBildung/2017-05-11-Berichte_Interkulturelle_Bildung.pdf [Stand: 30.09.2019].

[448] https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2018/2018_10_11-Empfehlung-Bildung-und-Erziehung.pdf [Stand: 30.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

interkulturell sensibel sind und Schulbücher die Vielfalt in der Einwanderungsgesellschaft widerspiegeln.[449]

Der Nationale Aktionsplan Integration der Bundesregierung wird zzt. im Dialog von Bund, Ländern, Kommunen und nicht staatlichen Akteuren umgesetzt.[450] Das übergeordnete Ziel ist es, den gesellschaftlichen Zusammenhalt insgesamt zu stärken. Bildung, Ausbildung und Teilhabe sind dabei zentrale Themen. Neben den staatlichen Akteuren liefern nicht zuletzt auch Stiftungen und Migrantenorganisationen wichtige Beiträge für notwendige Verbesserungen im Bildungssystem. Schwerpunkte sind insb. eine bessere Information von Eltern über das deutsche Bildungs- und Ausbildungssystem, verbindlichere und engere Elternbeteiligung sowie verstärkte Elternarbeit im Bildungsprozess. Stiftungen geben Impulse für die Bildungsforschung und fördern Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund über verschiedene Stipendien- und Talentförderprogramme. Die Aufgabe aller Akteure im Bildungssystem lautet daher weiterhin, den nach wie vor starken Zusammenhang von Bildungserfolg und sozialer Herkunft zu durchbrechen.

4.3.3 Zugänge zu beruflicher Bildung für alle schaffen[451]

- Immer mehr Menschen mit Migrationshintergrund und Geflüchtete finden eine Ausbildung. Dennoch bleibt es für sie schwieriger als für Jugendliche ohne Migrationshintergrund.
- Wichtige Unterstützungsmöglichkeiten für Jugendliche mit Migrationshintergrund können z.B. Mentoringprogramme, Berufseinstiegsbegleitung und die Assistierte Ausbildung sein.
- Auszubildende mit Fluchthintergrund brauchen schnell Zugang zu ausbildungsbegleitenden Sprach- und Förderangeboten, damit die Ausbildung am Ende auch gelingt.
- Betriebe sollten mehr auf Chancengleichheit achten: Dazu gehören ein transparentes Rekrutierungsverfahren und die gezielte Ansprache von Bewerberinnen und Bewerbern mit Migrationshintergrund bzw. Fluchthintergrund.

Die Situation auf dem Ausbildungsmarkt hat sich im Berichtszeitraum deutlich verbessert, was das Ausbildungsstellenangebot und die Zahl der Ausbildungsinteressierten anbelangt. Rein rechnerisch waren die Chancen junger Menschen auf einen Ausbildungsplatz so gut wie seit vielen Jahren nicht mehr. Auf 100 Ausbildungssuchende kamen etwa 106 Ausbildungsplatzangebote. Allerdings haben regionale, berufsfachliche und qualifikatorische Ungleichgewichte weiter zugenommen.

Für Jugendliche mit Migrationshintergrund ist oftmals schwieriger, eine Ausbildungsstelle zu finden. Der Übergang in eine betriebliche Ausbildung gelingt ihnen im Vergleich zu Jugendlichen ohne Migrationshintergrund nach wie vor seltener und mit erheblicher Verzögerung. Dies betrifft vor allem Jugendliche mit türkischen/arabischen Wurzeln. Obgleich sich die Chancen von jungen Frauen mit Migrationshintergrund aber ohne Fluchthintergrund seit der letzten Befragung von Bewerbern und Bewerberinnen für duale Ausbildungsstellen – anders als in den Jahren zuvor - gegenüber jungen Männern mit Migrationshintergrund verbessert haben.[452]

---

[449] https://www.integrationsbeauftragte.de/resource/blob/72490/1536608/679594f904438777c437cc9cbe105fe5/15-punkte-plan-bildung-data.pdf [Stand: 30.09.2019].

[450] https://www.nationaler-aktionsplan-integration.de/napi-de [Stand: 30.09.2019].

[451] Dieses Kapitel beschreibt im Kern die Lage zur Beruflichen Bildung im Dualen System nach BBiG/HwO; für die weiteren Teilbereiche der Schulischer Berufsausbildung im Gesundheits-, Erziehungs- und Sozialwesen nach Bundes- oder Landesrecht und der Sonstiger schulischer Berufsausbildung (inkl. Beamtenausbildung) kann wegen unzureichender Berichterstattung/ Datenlage auf Basis der integrierten Ausbildungsberichterstattung (iABE) keine eingehende Darstellung erfolgen.

[452] BA-BiBB-Bewerberbefragung 2018 (Migrationsstichprobe), In: Kap. A12 des BIBB-Datenreport 2019 zum Berufsbildungsbericht (http://www.bibb.de/datenreport-2019) [30.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Jugendliche mit Migrationshintergrund münden weiterhin doppelt so oft in Maßnahmen des Übergangsbereichs ein. Die Herstellung gleicher Bildungschancen bleibt in der Etappe der beruflichen Ausbildung aus Sicht der Beauftragten daher eine der wichtigsten Herausforderungen im Bildungssystem.

Ausgangssituation bzw. allgemeine Lage am Ausbildungsmarkt für Jugendliche mit Migrationshintergrund (datenbasiert) bzw. von ausländischen Jugendlichen

Die Lage am Ausbildungsmarkt hat sich innerhalb des Berichtszeitraums positiv entwickelt.[453] Für das Ausbildungsjahr 2017/2018 ist die Zahl der gemeldeten Ausbildungsstellen gegenüber dem Vorjahr deutlich um 20.400 (+4 %) auf 565.300 gestiegen (2017: 544.900). Mit 546.600 handelt es sich dabei fast ausschließlich um betriebliche Ausbildungsplätze (97 %) mit einem Anstieg um 19.100 bzw. 4 % gegenüber dem Vorjahr. Die Zahl der außerbetrieblichen Plätze ist ebenfalls um 7,6 % auf 18.800 gestiegen. Dagegen ist die Zahl der gemeldeten Bewerberinnen und Bewerber mit 535.600 rückläufig, gegenüber dem Vorjahr erfolgte ein Rückgang um 2 % bzw. 12.200. Erstmals seit 1994 lag die Gesamtzahl der gemeldeten Stellen höher als die Zahl der im Laufe des Beratungsjahrs gemeldeten Bewerberinnen und Bewerber. Allerdings war die Zahl der unbesetzten Ausbildungsplätze mit 57.700 mehr als dreimal so hoch wie im Jahr 2009 und um 17,7 % höher als 2017. Die Anzahl der Bewerberinnen und Bewerber, die bereits im vergangenen Jahr gemeldet waren („Altbewerber"), ist demgegenüber mit 189.200 leicht gestiegen. Unter den Bewerberinnen und Bewerbern waren rd. 38.300, die nach Deutschland geflüchtet waren, ein Plus von 45 % bzw. 11.900 gegenüber dem davor liegenden Ausbildungsjahr. Voraussetzung für die Meldung als Bewerber ist die sog. Ausbildungsreife, d. h. ausreichende Deutschkenntnisse sowie die für eine Ausbildung notwendigen schulischen Grundlagen.

An dieser insgesamt guten Ausgangssituation partizipieren Jugendliche mit Migrationshintergrund nach wie vor nicht in gleichem Maße wie Jugendliche ohne Migrationshintergrund. Zwar sind – wie in Kap. II.4.3.2 dargestellt – für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund im Bereich der schulischen Bildung insgesamt Fortschritte zu verzeichnen, insbesondere die Tendenz zu höheren Schulabschlüssen. Die durchschnittlich erreichten Schulabschlüsse[454] ausländischer Jugendlicher sind insgesamt niedriger als die der deutschen Jugendlichen. Dennoch verlassen fast dreimal mehr junge Menschen mit Migrationshintergrund (MH) die allgemeinbildende Schule ohne Abschluss als junge Menschen ohne MH.

Die zur Verfügung stehenden Daten zur aktuellen Lage auf dem Ausbildungsmarkt können aufgrund unterschiedlicher Definitionsgrundlagen in ihren Aussagen voneinander abweichen und werden daher in den folgenden Darstellungen jeweils einzeln betrachtet.[455] Wie die amtliche Schulstatistik berücksichtigt die Berufsbildungsstatistik bislang nicht das Merkmal „Migrationshintergrund", sondern ausschließlich das der Staatsangehörigkeit. Dies hat zur Folge, dass in diesen Statistiken nur Teilgruppen der jungen Menschen mit Migrationshintergrund ausgewiesen werden. Das betrifft im Kern die sog. „Ius-soli"-

[453] BA-Statistik: Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt: Situation am Ausbildungsmarkt (November 2018).

[454] 2017: Hauptschulabschluss: 28,4 % ausländische vs. 15,0 % deutsche Jugendliche; Realschulabschluss: 36,1 % ausländische vs. 43,6 % deutsche Jugendliche; Studienberechtigung: 17,4 % ausländische vs. 36,3 % deutsche Jugendliche.

[455] Bezogen auf die berufliche Bildung sind im Wesentlichen Daten der Berufsbildungsstatistik der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder relevant. Dabei handelt es sich um eine Totalerhebung statistischer Daten über die duale Berufsausbildung nach Berufsbildungsgesetz (BBiG) bzw. Handwerksordnung (HwO). Die Erhebung erfolgt jährlich, das Berichtsjahr bezieht sich jeweils auf ein Kalenderjahr. Das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) veröffentlicht ausgewertete Daten im Datenreport zum Berufsbildungsbericht. Darüber hinaus veröffentlicht das BIBB auf der Grundlage der BA/BIBB-Bewerberbefragung Ergebnisse zum Übergang Schule – Ausbildung. Dabei handelt es sich um eine postalische Stichprobenuntersuchung von Jugendlichen, die bei der Berufsberatung der Bundesagentur für Arbeit als Ausbildungsstellenbewerberinnen und -bewerber registriert waren. Die Befragung wird nach Abschluss des Vermittlungsjahrs (30.09.) i. d. R. alle zwei Jahre durchgeführt mit dem Ziel, die Daten der amtlichen Statistik durch zusätzliche Informationen zu ergänzen.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Generation[456], die das schulische System längst durchlaufen hat und in der amtlichen Bildungsstatistik quasi „unsichtbar“ ist.

Nach Angaben aus dem Mikrozensus (siehe dazu Kapitel I.1.1.) weist in der Ausbildungszielgruppe der 15- bis 19-Jährigen fast jede/jeder dritte Jugendliche in Deutschland das statistische Merkmal eines Migrationshintergrunds auf (30,8 %)[457]. Insgesamt haben 11,5 % der Bevölkerung in Deutschland eine ausländische Staatsangehörigkeit. In der Altersgruppe der 15- bis unter 20-Jährigen liegt der Anteil bei 10,5 %.

Nach Berechnungen des Mikrozensus 2017 liegt die Ungelerntenquote der 20- bis 34-jährigen Migrantinnen und Migranten mit eigener Migrationserfahrung – d. h. der unmittelbar Zugewanderten – bei 32 %. Selbst bei hier geborenen und aufgewachsenen Menschen ist sie mehr als doppelt so hoch wie bei Deutschen (18,5 % vs. 8,5 %). Besonders hoch fällt sie bei türkischstämmigen Menschen mit eigener Migrationserfahrung aus (siehe Tab. 17, 2017 mit 53,2 %).

[456] Als „Ius soli“ wird das Geburtsortsprinzip bezeichnet. Danach bestimmt nicht allein die Nationalität der Eltern eines Kindes seine Staatsangehörigkeit, sondern auch der Geburtsort.

[457] Dabei ist zu beachten, dass der Mikrozensus unter dem Merkmal „Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn“ Personen mit deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit berücksichtigt. Daten des Mikrozensus ab 2017: Aufgrund der Umstellung der Erhebungsmethode (siehe Kap. I.1) werden keine Personen in Unterkünften erfasst, sodass ein Großteil der zugewanderten Geflüchteten hierbei noch nicht erfasst ist.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 20[1]: 20- bis 34-Jährige ohne Berufsabschluss nach Migrationsstatus 2014 -2017 (in %)

	Jahr	Männer	Frauen	Insgesamt
Deutsche	2014	10,1	9,4	9,8
	2015	9,8	9,2	9,5
	2016	9,8	9,0	9,4
	2017	10,0	8,6	9,3
Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit[2]	2014	29,5	32,3	30,9
	2015	30,8	31,6	31,2
	2016	33,4	33,5	33,4
	2017	33,3	32,8	33,0
Personen mit türkischer Staatsangehörigkeit[2]	2014	43,7	49,4	46,5
	2015	41,5	47,4	44,4
	2016	38,9	45,3	42,0
	2017	36,0	43,4	39,6
Deutsche ohne Migrationshintergrund	2014	9,0	8,3	8,7
	2015	8,7	8,2	8,5
	2016	8,9	8,2	8,5
	2017	9,0	7,9	8,5
Migranten/Migrantinnen ohne eigene Migrationserfahrung	2014	23,0	18,4	20,9
	2015	21,1	17,8	19,6
	2016	20,8	18,5	19,8
	2017	20,0	16,6	18,5
Migranten/Migrantinnen mit eigener Migrationserfahrung	2014	26,7	30,3	28,5
	2015	29,1	30,1	29,6
	2016	31,5	30,9	31,2
	2017	32,7	31,3	32,0
Türkischstämmige Migranten/Migrantinnen ohne eigene Migrationserfahrung	2014	28,9	24,3	26,7
	2015	27,7	22,5	25,2
	2016	26,6	23,4	25,1
	2017	25,9	21,9	24,0
Türkischstämmige Migranten/Migrantinnen mit eigener Migrationserfahrung	2014	53,2	64,9	59,5
	2015	51,7	65,0	58,7
	2016	46,7	61,5	54,1
	2017	45,6	60,0	53,2

[1)] Aufgrund einer geänderten Erhebungsmethode basieren die Ergebnisse auf der Bevölkerung in Privathaushalten und den Daten des Zensus 2011. Sie unterscheiden sich damit von den Ergebnissen vorheriger Datenreporte)

[2)]auch doppelte Staatsangehörigkeit

Quellen: Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter, Mikrozensus 2014 bis 2017; Berechnungen des Bundesinstituts für Berufsbildung

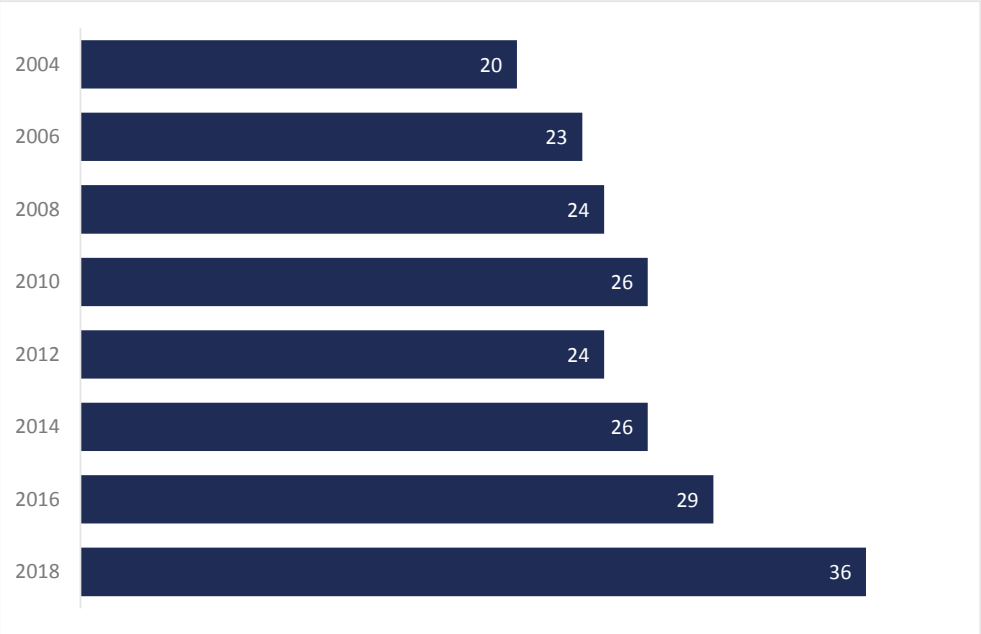
Deutlich gestiegen ist im Berichtszeitraum die Anzahl der bei den Arbeitsagenturen und Jobcentern gemeldeten Bewerberinnen und Bewerber mit nicht deutscher Staatsangehörigkeit: Waren es im Jahr 2016 noch 75.008, stieg die Zahl im Jahr 2018 auf 92.458.[458] Unter ihnen befand sich bereits eine zunehmende Anzahl an Bewerberinnen und Bewerbern, die geflüchtet waren und mit dem statistischen Merkmal „Fluchtmigration“ erfasst wurden.[459]

[458] Die BA-Statistik erfasst jeweils gemeldete Bewerberinnen und Bewerber für Berufsausbildungsstellen zum 30.09. eines Jahres. „Personen im Kontext von Fluchtmigration“ werden in der Statistik der BA seit Juni 2016 auf Basis der Dimension „Aufenthaltsstatus“ abgegrenzt. Diese Abgrenzung entspricht nicht notwendigerweise anderen Definitionen von „Flüchtlingen“ (z. B. juristischen Abgrenzungen). Für den statistischen Begriff ist über das Asylverfahren hinaus der Bezug zum Arbeitsmarkt ausschlaggebend. „Personen im Kontext von Fluchtmigration“ umfassen Drittstaatsangehörige mit einer Aufenthaltsgestattung, einer Aufenthaltserlaubnis Flucht (§§ 18a, 22 bis 26 AufenthG) und einer Duldung. Im Hinblick auf den Arbeits- und Ausbildungsmarkt hat dieser Personenkreis ähnliche Problemlagen.

[459] Siehe BA-Statistik Glossar: Unter dem statistischen Begriff der „Personen im Kontext von Fluchtmigration“ werden in der Regel nur Flüchtlinge im erwerbsfähigen Alter (15 Jahre bis zur Regelaltersgrenze) abgebildet. Im Hinblick auf den Arbeits- und Ausbildungsmarkt stehen Personen mit einer Aufenthaltsgestattung, einer Aufenthaltserlaubnis Flucht oder eine Duldung vor ähnlichen Herausforderungen.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 21: Anteile der Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund an allen Bewerberinnen und Bewerbern von 2004 - 2018[1] (in Prozent)



[1] In den Erhebungen 2004 bis 2014 konnte für jeweils 1 % der Bewerber/Bewerberinnen aufgrund fehlender Angaben nicht geklärt werden, ob ein Migrationshintergrund vorlag oder nicht; in der Erhebung 2016 betrug der entsprechende Anteil 2 %; 2018 lag er bei weniger als 1 %.

Quellen: BA/BIBB-Bewerberbefragungen 2004 bis 2018, BA/BIBB-Fluchtmigrationsstudie 2018; Berechnungen des Bundesinstituts für Berufsbildung (gewichtet).

Gelingen des Übergangs in berufliche Ausbildung

Nach Abschluss der Schule stehen den Jugendlichen verschiedene Ausbildungswege offen. Ein Großteil der Jugendlichen mit Migrationshintergrund entscheidet sich für eine qualifizierende Berufsausbildung oder ein Studium. Ein nicht unbeachtlicher Teil der Schulabgängerinnen und -abgänger findet zunächst keine Ausbildungsstelle und nimmt an Maßnahmen des sog. Übergangsbereichs/-sektors teil, meldet sich arbeitslos oder nimmt eine Erwerbstätigkeit auf.

Da amtliche Statistiken nur bedingt Antworten auf Fragen zum Übergang junger Menschen mit Migrationshintergrund in berufliche Ausbildung geben können, wird in der Berufsbildungsberichterstattung auf Ergebnisse der Stichprobenerhebungen nach der BA/BIBB-Bewerberbefragung bzw. der BA/BIBB-Fluchtmigrationsstudie zurückgegriffen.[460]

Danach befand sich am Jahresende 2018 rd. jeder/jede dritte (32 %) bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) registrierte Bewerber/Bewerberin mit Migrationshintergrund ohne Fluchterfahrung in einer betrieblichen Berufsausbildung – im Vergleich zu knapp der Hälfte der Bewerberinnen und Bewerber ohne Migrationshintergrund (48 %). Gut 13 % der migrantischen Bewerberinnen und Bewerber ohne Fluchthintergrund verblieben am Ende des Jahres außerhalb des Bildungssystems: Im Vergleich zu Bewerberinnen und Bewerber ohne Migrationshintergrund (rd. 6%) waren Ende 2018 mehr als doppelt so häufig sozialversicherungspflichtig beschäftigt und jobbten (13%) oder waren arbeitslos (12%, ohne MH nur 7%).

[460] Siehe Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2019, Kap. A12. Online unter: https://www.bibb.de/dokumente/pdf/bibb_datenreport_2019.pdf [Stand: 24.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 22: Verbleib der Bewerber/-Bewerberinnen nach Migrations- und Fluchthintergrund des Berichtsjahrs 2018 zum Jahresende 2018

Aktueller Verbleib	Bewerber/Bewerberinnen ohne Migrationshintergrund	Bewerber/Bewerberinnen mit Migrationshintergrund, aber ohne Fluchthintergrund	Bewerber/Bewerberinnen mit Migrationshintergrund und Fluchthintergrund
	in %	in %	in %
Betriebliche Ausbildung in BBiG/HwO-Beruf[1)]	48	32	34
Außerbetriebliche/schulische Ausbildung in BBiG/HwO-Beruf[2)]	5	4	3
Ausbildung in einem Schulberuf, sonstige Berufsausbildung[2]	5	4	3
Studium	5	4	1
Allgemeinbildende Schule	5	8	5
Berufsbildende Schule (teilqualifizierend)	8	10	4
Schulisches BVJ, BEJ, BOJ sowie BGJ[3)]	1	2	2
Berufsvorbereitende Maßnahme	3	4	3
Betriebliche Einstiegsqualifizierung (EQ)	1	1	4
Praktikum	1	1	2
Freiwilliger Wehrdienst, Bundesfreiwilligendienst, Freiwilliges Soziales Jahr bzw. Ökologisches Jahr	3	2	0
Deutsch oder Integrationskurs, Kurs für Flüchtlinge (z. B. PerF, Kommit)[4)]	0	0	12
Erwerbstätigkeit	4	8	12
Jobben	2	5	3
Arbeitslos, ohne Beschäftigung	7	12	9
Sonstiges (z. B. aus privaten Gründen zu Hause, Auslandsaufenthalt)	1	2	2
Keine Angaben	1	1	1
Insgesamt[5)]	**100**	**100**	**100**

[1)] Einschließlich der Fälle, in denen die Ausbildungsform (betrieblich oder außerbetrieblich) nicht klar erkennbar war.

[2)] Einschließlich der Fälle, in denen die Ausbildungsform (nach BBiG/HwO oder außerhalb BBiG/HwO) nicht klar erkennbar war.

[3)] BVJ: Berufsvorbereitungsjahr; BEJ: Berufseinstiegsjahr; BOJ: Berufsorientierungsjahr; BGJ: Berufsgrundbildungsjahr.

[4)] Nur für Personen mit Kontext Fluchtmigration.

[5)] Aufgrund von Rundung beträgt die Summe der einzelnen Prozentanteile nicht immer exakt 100 %.

Quellen: BA/BIBB-Bewerberbefragung 2018, BA/BIBB-Fluchtmigrationsstudie 2018; Berechnungen des Bundesinstituts für Berufsbildung (gewichtet); vgl. BIBB-Datenreport 2019, Kap. A8.1

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund sind nach der Ausbildungsmarktstatistik der BA mit 49 % unter den unbekannt Verbliebenen erheblich stärker vertreten als unter denjenigen mit bekanntem Verbleib (34 %).

Diese Ergebnisse spiegeln sich auch in der sog. Ausbildungsanfängerquote[461] wieder. Wie bereits in den vergangenen Jahren lag 2017 diese bei jungen Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit mit 34,2 % deutlich unter denjenigen junger Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit (55,7 %). Bei ausländischen jungen Männern betrug die Ausbildungsanfängerquote 39,3 % (junge Männer mit deutscher Staatsangehörigkeit: 67,1 %). Für ausländische junge Frauen lag die Ausbildungsanfängerquote bei 26,9 % (junge Frauen mit deutscher Staatsangehörigkeit: 43,6 %). Nachdem die Ausbildungsanfängerquote der jungen Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit im Zeitraum von 2011 bis 2015 einen stetigen Rückgang verzeichnet hatte, stieg sie im Jahr 2016 erstmals wieder leicht an (+1,6 Prozentpunkte) und nahm 2017 noch einmal spürbar zu (+6,6 Prozentpunkte). Dieser Anstieg ist v. a. bei den ausländischen jungen Männern zu beobachten (+10,6 Prozentpunkte im Jahr 2017 bzw. +2,9 Prozentpunkte im Jahr 2016), was darauf hindeutet, dass insb. Geflüchtete nun stärker in die duale Berufsausbildung eingemündet sind.[462]

Tabelle 23: Ausbildungsanfängerquoten für deutsche und ausländische junge Frauen und Männer

Jahr	Ausbildungsanfängerquote in %						
	Gesamt	Deutsche			Ausländerinnen und Ausländer		
		Insgesamt	Frauen	Männer	Insgesamt	Frauen	Männer
2011	58,0	60,3	49,6	70,5	35,4	31,8	38,8
2012	56,5	59,0	48,6	68,9	33,7	30,9	36,3
2013	54,3	56,9	46,8	66,5	31,7	28,1	35,1
2014	53,4	56,3	46,0	66,0	31,1	28,8	33,2
2015	52,4	56,7	46,1	66,8	26,0	26,2	25,8
2016	51,7	55,8	44,9	66,2	27,6	26,3	28,7
2017	52,9	55,7	43,6	67,1	34,2	26,9	39,3

Quelle: „Datenbank Auszubildende“ des BIBB, auf Basis der Daten der Berufsbildungsstatistik der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Erhebung zum 31.12.); eigene Berechnung des Bundesinstituts für Berufsbildung

Die längeren und schwierigeren Übergänge von Jugendlichen mit Migrationshintergrund sind auch Ursache dafür, dass deren durchschnittliches Alter zu Beginn der Ausbildung sich vom Alter der deutschen Berufsanfängerinnen und -anfänger deutlich unterscheidet: mit 21,9 Jahren zu 19,3 Jahren.[463]

Zur Frage, warum es diesen Jugendlichen weniger gut gelingt, eine Ausbildung zu finden, führen Forscherinnen und Forscher neben den ungünstigeren schulischen Abschlüssen und z. T. ungenügenden Deutschkenntnissen auch Berufswahlpräferenzen an, mehr Praktika sowie die regionale Ausbildungsmarktsituation. Aber auch Selektionsprozesse der Betriebe bei der Vergabe von Ausbildungsplätzen werden als Ursache in Betracht gezogen.[464]

Neben den primären Faktoren wie Defiziten in der Beherrschung der deutschen Sprache werden fehlende förderliche Netzwerkressourcen für die Ausbildungsplatzsuche vermutet. Bei den Berufswahlpräferenzen von Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund

[461] Die Ausbildungsanfängerquote weist hier jeweils für deutsche und ausländische Personen getrennt den Anteil der Ausbildungsanfängerinnen und -anfänger an der entsprechenden Wohnbevölkerung aus. Sie wird nach dem Quotensummenverfahren berechnet, d. h., je Altersjahrgang werden Teilquoten aus Anfängerinnen und Anfängern in Relation zur Wohnbevölkerung berechnet, die dann zur Ausbildungsanfängerquote summiert werden (Quelle: BIBB-Datenreport 2019, Kap. A5.8, online unter: https://www.bibb.de/dokumente/pdf/bibb_datenreport_2019.pdf [Stand 23.09.2019].

[462] Siehe BIBB-Datenreport 2019, Kap. A5.8.

[463] Berufsbildungsbericht 2019, Kap. 2.1.3.10.

[464] Ebd.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

spielt die Tendenz zu dienstleistungsorientierten Berufen eine Rolle, die bei Migrantinnen und Migranten eine höhere Attraktivität haben, bei denen die Aussicht auf Erhalt eines entsprechenden Ausbildungsplatzes jedoch generell geringer ist als z. B. in Produktionsberufen.

Erkennbar ist auch, dass bei den Jugendlichen mit Migrationshintergrund das Interesse an der Aufnahme einer Berufsausbildung direkt nach Verlassen der Schule eher gering ist. Bezogen auf duale Berufsausbildung gilt dies unabhängig von der Art des Schulabschlusses.[465]

Für den Bildungserfolg spielt zudem eine Rolle, ob Jugendliche mit ihren Familien selbst zugewandert sind oder bereits in der zweiten oder dritten Generation hier leben. Auf Basis des NEPS (National Educational Panel Study) gibt es Erkenntnisse, dass Verbesserungen der Einmündungschancen in betriebliche Ausbildung mit zunehmender Aufenthaltsdauer messbar sind, allerdings erst in der dritten Generation.[466]

Die Unterschiede des Übergangserfolgs sind deutlich erkennbar: Von den Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die sich nach neun- bis zehnjähriger Schulzeit um eine Ausbildung bemühen, münden innerhalb von vier Monaten 50,8 % in eine solche ein, von Jugendlichen ohne Migrationshintergrund sind dies 64,1 %. In den nachfolgenden drei Jahren (hier ausgehend von 40 Monaten) nähern sich die Erfolgschancen beider Gruppen zwar an, erreichen jedoch nicht dieselbe Quote (mit Migrationshintergrund 81,9 % vs. 89,1 % ohne Migrationshintergrund).[467]

Die schlechteren Chancen junger Frauen mit Migrationshintergrund (nachfolgend Tabelle 19), insbesondere in den ersten 24 Monaten nach Schulbeendigung, sind besonders deutlich. Allerdings gibt es Unterschiede nach Art des Schulabschlusses. Junge Migrantinnen mit einem qualifizierenden Hauptschulabschluss haben erheblich höhere Übergangsquoten, fast bis zuletzt im Beobachtungszeitraum sogar höhere als Migrantinnen mit mittlerem Schulabschluss. Bei allen Schulabschlussniveaus bleibt für Migrantinnen aber auch beim Übergang in voll qualifizierende Ausbildung jeweils ein mehr oder weniger großer Abstand zu den Einmündungsquoten junger Frauen ohne Migrationshintergrund bestehen.

[465] Vgl. Beicht, Ursula / Walden, Günter: Übergang nicht studienberechtigter Schulabgänger/-innen mit Migrationshintergrund in vollqualifizierende Ausbildung. Analysen auf Basis des Nationalen Bildungspanels unter besonderer Berücksichtigung von Zuwanderungsgeneration und Schulabschlussniveau. BIBB Report 6/2018.

[466] BIBB-Datenreport 2019, A8.4.2. Online unter: https://www.bibb.de/dokumente/pdf/bibb_datenreport_2019.pdf [Stand 23.09.2019].

[467] Ebd.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 24: Verläufe des Übergangs in betriebliche bzw. voll qualifizierende Ausbildung nicht studienberechtigter Schulabgängerinnen differenziert nach Migrationshintergrund (MH) und Schulabschluss (Personenanteile in Prozent)

Anteil der einmündenden Schulabgängerinnen in %	A. Betriebliche Berufsausbildung[1]			B. Vollqualifizierende Ausbildung[2]		
	4 Monate	20 Monate	40 Monate	4 Monate	20 Monate	40 Monate
mit MH, max. einfacher Hauptschulabschluss	30,3	52,8	72,6	27,5	45,9	71,8
mit MH, qualifizierender Hauptschulabschluss	48,9	70,1	72,5	47,8	66,2	86,8
mit MH, mittlerer Schulabschluss	53,2	70,4	83,9	41,8	57,4	89,2
ohne MH, max. einfacher Hauptschulabschluss	37,1	56,9	74,5	40,9	58,2	83,5
ohne MH, qualifizierender Hauptschulabschluss	44,7	65,7	76,5	48,3	66,5	89,7
ohne MH, mittlerer Schulabschluss	63,0	76,1	88,2	53,6	64,9	94,4

[1)] Ausschließlich Schulabgängerinnen 2011 und 2012, die bei Beendigung der allgemeinbildenden Schule explizit an einer dualen Berufsausbildung interessiert waren (ungewichtete Fallzahl: 1.360).

[2)] Alle Schulabgängerinnen 2011 und 2012, unabhängig davon, ob sie ein explizites Interesse an einer voll qualifizierenden Ausbildung hatten oder nicht (ungewichtete Fallzahl: 2.700).

Quelle: Nationales Bildungspanel, Startkohorte 4 (10.5157/NEPS:SC4:9.1.0), Berechnungen des Bundesinstituts für Berufsbildung. Beruhend auf Schätzungen nach der Kaplan-Meier-Methode (kumulierte Wahrscheinlichkeitsfunktion), gewichtete Ergebnisse.

Da sich diese Chancenungleichheiten weder ausschließlich auf geringere schulische Leistungen oder die soziale Lage noch auf abweichende Berufswegplanungen bzw. abweichendes Bewerbungsverhalten zurückführen lassen, sind in dieser Frage Faktoren außerhalb des Einflussbereichs der Person und ihres sozialen Umfelds zu betrachten. Einen sekundären Faktor stellt das betriebliche Einstellungsverhalten dar. Für Personalverantwortliche könnte es hiernach ein Kriterium sein, ob sie sich einen Bewerber oder eine Bewerberin als passend für das Kundenumfeld ihres Betriebs vorstellen können.[468] Chancengleichheit setzt bereits dann an, wenn Betriebe Ausbildungsstellen ausschreiben oder Praktika anbieten. Hier gilt es, Rekrutierungsverfahren transparent zu gestalten und auch potenzielle Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund mit der Ausschreibung gezielt anzusprechen.[469]

Reale, aber auch gruppenbezogen antizipierte Benachteiligungen beim Zugang zu einer beruflichen Erstausbildung erschweren die Teilhabe junger Menschen mit Migrationshintergrund an beruflicher Ausbildung. Daher benötigen sie insb. im Übergang von der Schule in eine Ausbildung Unterstützung. Anhand aktueller Befragungsergebnisse[470] kann belegt werden, dass sich Ansätze bewährt haben, die Jugendliche im Übergang kontinuierlich begleiten. Das betrifft u. a. Mentoringprogramme oder Maßnahmen im Rahmen der Berufseinstiegsbegleitung. Zudem erweisen sich Programme, die Auszubildende im Verlauf der Ausbildung begleiten, als ebenso erfolgversprechend wie Maßnahmen, die an den potenziell Auszubildenden vor Ausbildungsbeginn sowie am Ausbildungsbetrieb ansetzen (z. B. Berufsorientierung für Flüchtlinge, Assistierte Ausbildung).

Als besonders wichtig für eine erfolgreiche Ausbildung werden fachgebundener Sprachunterricht, Nachhilfeangebote (z. B. über ausbildungsbegleitende Hilfen) und sozialpädagogische Unterstützung erachtet. Gerade in ländlichen Regionen sind

[468] Beicht, Ursula in: Wissenschaftliche Diskussionspapiere BIBB, Nr. 198.

[469] Vgl. Granato, Mona: Bildungsübergänge und Bildungserfolg in der beruflichen Ausbildung. In: Zukunftschancen. Ausbildungsbeteiligung und -förderung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Van Capelle, Jürgen (Hrsg.), Wiesbaden 2014, S. 108.

[470] Siehe BIBB-Datenreport, A12 (Granato) https://www.bibb.de/dokumente/pdf/bibb_datenreport_2019.pdf [Stand 23.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Betroffene vor große logistische Herausforderungen gestellt, wenn zwischen Betrieb, Berufsschule und Bildungs- bzw. Sprachkursanbieter große Entfernungen liegen. Daher sollte eine Bündelung der Angebote an einem der Lernorte – idealerweise an der Berufsschule – erfolgen. Dies gilt auch im Vorfeld der Ausbildung, in dem sich eine Verzahnung von Einstiegsqualifizierung und Sprachunterricht als förderlich herausgestellt hat.

Tabelle 25: Neuabschlüsse ausländischer Auszubildender[1)] nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten[2)]

Jahr	Deutsche	Ausländer/-innen insgesamt	Drittstaaten						Osteuropäische EU-Staaten	GIPS-Staaten	Andere	Ohne Angabe*
			Asylherkunftsländer	Balkan-Staaten	Osteuropa	Sonstige Afrika	Sonstige Asien	Türkei				
2008	576.489	31.080	999	3.066	1.200	861	1.275	12.795	2.541	5.562	2.232	546
2009	531.084	30.087	1.026	3.096	1.158	616	1.287	12.285	2.289	5.430	2.115	582
2010	526.926	32.106	981	3.582	1.254	882	1.440	13.158	2.547	5.643	2.124	498
2011	532.833	32.988	1.188	3.834	1.197	891	1.530	13.209	2.868	5.658	2.172	44
2012	515.802	33.204	1.311	3.729	1.206	879	1.503	13.104	3.063	5.814	2.187	411
2013	492.099	33.798	1.569	3.684	1.197	915	1.485	11.985	3.351	6.345	2.367	897
2014	481.902	36.495	1.908	3.825	1.236	1.002	1.668	11.646	4.275	7.191	2.475	1.272
2015	477.612	39.027	2.925	4.392	1.365	1.323	1.950	11.250	4.776	7.398	2.559	1.086
2016	465.666	44.331	5.997	5.100	1.617	2.199	2.181	10.680	5.484	7.158	2.820	1.095
2017	460.887	54.792	15.402	5.628	1.872	3.531	3.141	9.582	5.628	6.228	2.841	942

[1)] Ausländische Auszubildende, ohne Angabe der konkreten ausländischen Staatsangehörigkeit.

[2)] Hierbei wird auf die Ländergruppierungen der Bundesagentur für Arbeit (BA) zurückgegriffen (z.B. 8 Haupt-Asylherkunftsländer, GIPS-Staaten – Griechenland, Italien, Portugal, Spanien, weitere Erläuterungen siehe https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Grundlagen/Methodik-Qualitaet/Methodenberichte/Uebergreifend/Generische-Publikationen/Methodenbericht-Arbeitslosenquoten-Beschaeftigungsquoten-Hilfequoten-Auslaender.pdf). Diese Gruppierungen sind vorliegend ergänzt um Türkei, sonstige afrikanische Staaten und sonstige asiatische Staaten (Afrika/Asien, sofern nicht in der Ländergruppe „Asylherkunftsländer“ enthalten).

Quelle: „Datenbank Auszubildende“ des Bundesinstituts für Berufsbildung auf Basis der Daten der Berufsbildungsstatistik der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Erhebung zum 31.12.), Berichtsjahre 2008 bis 2017 (für Bremen mussten für das Berichtsjahr 2015 die Vorjahreswerte verwendet werden, da keine Datenmeldung erfolgt war). Absolutwerte aus Datenschutzgründen jeweils auf ein Vielfaches von 3 gerundet; der Insgesamtwert kann deshalb von der Summe der Einzelwerte abweichen.

Beim Vergleich verschiedener Ländergruppen von Auszubildenden mit nicht deutscher Staatsangehörigkeit zeigt sich ein deutlicher Anstieg der Zahl neu abgeschlossener Ausbildungsverträge von Menschen mit einer Staatsangehörigkeit eines

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Asylherkunftslandes[471] seit dem Jahr 2015 (2.925, plus 1.017 im Vorjahresvergleich), besonders 2017 (15.402, plus 9.405 im Vorjahresvergleich).[472] Aber auch bei jungen Menschen aus den Balkanstaaten und neueren osteuropäischen EU-Staaten sind zunehmende Abschlusszahlen zu beobachten. Bei Betrachtung weiterer Personenmerkmale fällt insb. die deutlich geringere Beteiligung von Frauen, v. a. aus den Asylherkunftsstaaten, auf. Beim Berufswahlverhalten (Top 10) ist hervorzuheben, dass junge Männer aus dieser Gruppe überwiegend im Handwerk eingemündet sind und dort in Berufen, in denen Arbeitgeber in den vergangenen Jahren verstärkt Auszubildende gesucht hatten (Friseur, Bäcker, Koch).[473]

Insgesamt befanden sich Ende 2017 rd. 1.461.000 Personen in einem sozialversicherungspflichtigen Ausbildungsverhältnis, davon rd. 131.600 mit nicht deutscher Staatsangehörigkeit.

Tabelle 26: Auszubildende nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten 2013 - 2017

Berichtsmonat	Insgesamt	Deutschland	Ausland insgesamt	darunter				
				EU ohne Deutschland	EU-2	EU-8	GIPS	Asylherkunfts-länder (TOP 8)
Jahr 2013	1.503.440	1.412.041	91.399	27.915	1.770	5.234	15.531	3.275
Jahr 2014	1.480.423	1.384.676	95.747	30.887	2.204	6.015	16.952	3.964
Jahr 2015	1.458.042	1.356.215	101.827	34.019	2.795	6.895	18.168	5.085
Jahr 2016	1.453.771	1.340.517	113.253	37.053	3.445	7.816	19.138	8.553
Jahr 2017	1.461.074	1.329.433	131.641	38.644	4.039	8.598	18.953	18.659

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit sowie eigene Berechnung

Erfolg oder vorzeitige Beendigung von Ausbildungsverhältnissen

Für die Frage der Integration der ausländischen Auszubildenden ist nicht alleine die Einmündung in die duale Berufsausbildung von Interesse, sondern auch, ob die Ausbildung erfolgreich verläuft. Hierfür sind Vertragslösungsquoten bzw. Erfolgsquoten relevant. In Bezug auf Ausbildungserfolge und -verläufe von Jugendlichen mit ausländischen Staatsangehörigkeiten ist seit Jahren feststellbar, dass die Vertragslösungsquote ausländischer Auszubildender deutlich über derjenigen von deutschen Auszubildenden liegt, zuletzt bei 34 % vs. 24,9 %.[474] Zu beachten ist hierbei, dass nicht jede Vertragslösung einen Abbruch der Ausbildung bedeutet: Generell ist feststellbar, dass mehr als die Hälfte aller Personen einen neuen dualen Ausbildungsvertrag abschließt (Vertragswechsel); Gründe für Vertragslösungen werden in der Berufsbildungsstatistik nicht erhoben. Die Erfolgsquote ausländischer Auszubildender lag im Jahr 2017 bei 84,8% unter der deutscher Auszubildender (93,3%). 76,8% der Auszubildenden mit einer Staatsangehörigkeit eines Asylherkunftslandes absolvierten erfolgreich die Ausbildung. Da jedoch die Zahl der Ausbildungsanfänger mit einer Staatsangehörigkeit eines Asylherkunftslandes erst in den letzten Jahren, insbesondere im letzten Berichtsjahr, stark angestiegen ist, dürfte der größte Teil dieser neu zugewanderten Personengruppe noch nicht zur Abschlussprüfung angetreten sein.

[471] Die Statistik der BA erfasst hier die Angehörigen aus den Top 8 der Asylherkunftsländer: Syrien, Iran, Irak, Eritrea, Somalia, Nigeria, Afghanistan, Pakistan.

[472] Kroll, Stephan; Uhly, Alexandra Tab. A4 in: Ausländische Auszubildende in der dualen Berufsausbildung: Einmündung und Ausbildungserfolg (Link: https://www.bibb.de/dokumente/pdf/dazubi_analyse_auslaendische-azubis_asylherkunftslaender_2008-2017.pdf [Stand 23.09.2019]).

[473] Ebd.

[474] BIBB-Datenreport 2019, A 5.6. (S.158)

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Insofern bedarf es einer Beobachtung, wie sich der Ausbildungserfolg in den nächsten Jahren entwickelt, um ggfs. passende Unterstützungsbedarfe und -angebote bereitzustellen.

Tabelle 27: Vorzeitige Vertragslösungen nach Staatsangehörigkeiten 2008 bis 2017

Jahr	Ausländische Auszubildende mit einer Staatsangehörigkeit eines Asylherkunftslandes			Ausländische Auszubildende insgesamt (ohne deutschen Pass)			Deutsche Auszubildende (mit deutschem Pass)		
	Begonnene Verträge	Vertrags-lösungen	LQ[1)]	Begonnene Verträge	Vertrags-lösungen	LQ[1)]	Begonnene Verträge	Vertrags-lösungen	LQ[1)]
2008	1.143	363	31,8	33.972	8.961	26,4	618.531	130.335	21,1
2009	1.137	366	32,8	32.964	9.114	27,4	573.147	132.246	21,8
2010	1.107	393	35,0	35.361	9.900	29,2	571.473	132.342	22,6
2011	1.320	405	34,5	36.843	10.938	30,9	582.225	138.822	24,0
2012	1.524	507	37,5	37.344	11.379	31,2	564.339	137.256	23,9
2013	1.845	657	42,1	38.184	11.943	31,9	539.991	136.971	24,5
2014	2.208	747	39,5	41.235	12.615	32,3	527.946	130.464	24,1
2015	3.375	948	37,5	44.391	13.863	33,3	524.544	128.412	24,2
2016	6.816	1.629	39,6	50.406	15.513	34,0	513.402	130.860	25,1
2017	17.625	3.597	37,5	62.271	18.021	34,0	507.618	127.977	24,9

[1)] LQ: Lösungsquote, i. d. R. BIBB-Schichtenmodell, Ausnahme: 2008: jeweils einfache Lösungsquote.

Quelle: „Datenbank Auszubildende“ des Bundesinstituts für Berufsbildung auf Basis der Daten der Berufsbildungsstatistik der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Erhebung zum 31.12.), Berichtsjahre 2007 bis 2017 (für Bremen mussten für das Berichtsjahr 2015 die Vorjahreswerte verwendet werden, da keine Datenmeldung erfolgt war). Absolutwerte aus Datenschutzgründen jeweils auf ein Vielfaches von 3 gerundet; der Insgesamtwert kann deshalb von der Summe der Einzelwerte abweichen. Berechnungen des BIBB.

Übergangsbereich

Der sog. Übergangsbereich bietet jungen Menschen auch ohne formale Ausbildungsreife die Möglichkeit, ihre individuellen Chancen zu verbessern. Wiesen im Jahr 2005 etwa 86 % der in den Übergangsbereich neu eingemündeten Jugendlichen eine deutsche und 14 % eine ausländische Staatsangehörigkeit auf,[475] so hat sich das Verhältnis in den letzten Jahren deutlich verändert. Von den rd. 270.000 insgesamt im Bereich befindlichen Teilnehmerinnen und Teilnehmern im Jahr 2018 hatten 34,2 % eine ausländische Staatsangehörigkeit, etwas weniger als im Vorjahr (2017 ein Anteil von 35,4 %).[476] Diese Ausgangslage weist aus Sicht der Beauftragten auf weiterhin bestehende Handlungsbedarfe hinsichtlich einer langfristigen Reduzierung des Anteils ausländischer Jugendlicher im Übergangsbereich hin.

Dass hier Fortschritte möglich sind, zeigt sich daran, dass sich die Zahl der ausländischen Anfängerinnen und Anfänger im Übergangsbereich zwischen den Jahren 2016 und 2018 deutlich reduziert hat (um 17.810 bzw. 16,2 %). Insbesondere im Berufsvorbereitungsjahr (BVJ) (um 19.483 bzw. 26,9 %) ließ sich in diesem Zeitraum ein starker Rückgang der Zahl der ausländischen Anfängerinnen und Anfänger beobachten. In diesen Bildungsgang mündeten in den Vorjahren besonders viele junge Geflüchtete ein. Im Sektor Berufsausbildung hingegen hat sich die Zahl der ausländischen Anfängerinnen und Anfänger zwischen 2016 und 2018 um 18.021 bzw. 26,2 % erhöht, mithin weist der Sektor der beruflichen Ausbildung (umfasst duale und schulische) rd. 12 % ausländische Staatsangehörige auf.

In den vergangenen Jahren wurden in den Handlungsfeldern am Übergang von Schule und Beruf (Berufsorientierung, Berufsvorbereitung, Übergangsmanagement, Ausbildung und Nachqualifizierung) zahlreiche Maßnahmen, Bildungsgänge und Programme

[475] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2018, Bielefeld 2018, E3-2.

[476] Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2019; A 4.1 (S. 100).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

geschaffen. Zum einen gibt es gesetzlich verankerte Regelmaßnahmen und -instrumente des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) und insb. des SGB III. Unter die arbeitsmarktpolitischen Instrumente fallen berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB), Einstiegsqualifizierung (EQ), Aktivierungshilfen sowie Assistierte Ausbildung (AsA), ausbildungsbegleitende Hilfen (abH), außerbetriebliche Berufsausbildung (BaE) oder Aktivierungshilfen. Zusätzlich bieten die Länder schulische Bildungsgänge an, wie das Berufsvorbereitungsjahr (BVJ) oder das Berufsgrundbildungsjahr (BGJ), um Hemmnisse auf dem Weg in eine berufsqualifizierende Ausbildung abzubauen. Mit Stand 2018 waren rd. 130 dieser Ausbildungsgänge bundesweit vorhanden.[477] Diese sind nicht ausschließlich für ausländische Jugendliche bzw. junge Menschen mit Migrationshintergrund geschaffen, allerdings findet sich ein großer Anteil von ihnen darin wieder. So lag der Anteil der Anfängerinnen und Anfänger ohne deutsche Staatsangehörigkeit im BVJ inklusive einjähriger Berufseinstiegsklassen bei 62,7 %.

Auch in der Einstiegsqualifizierung der BA (39,9 %) und den Bildungsgängen an Berufsschulen für allgemeine Abschlüsse der Sekundarstufe I (36 %) waren ausländische Jugendliche überproportional oft zu finden.

Mit einem Anteil von 36,3 % sind junge Frauen 2018 unter den Personen, die eine Maßnahme des Übergangsbereichs anfangen, geringer vertreten als junge Männer. Überdurchschnittlich hoch ist der Frauenanteil in den Pflichtpraktika vor der Erzieherausbildung an beruflichen Schulen (82,4 %). Den höchsten Männeranteil weist das BGJ (76,9 %) auf, gefolgt von Maßnahmen zur EQ der BA (75,4 %).[478]

Besonderheiten Jugendlicher und junger Erwachsener mit Fluchterfahrung am Ausbildungsmarkt

Im Folgenden werden ausgewählte Schwerpunkte im Kontext der Integration Geflüchteter in den Ausbildungsmarkt beschrieben.

Bei Betrachtung der Jugendlichen und jungen erwachsenen Asylsuchenden in den Jahren von 2016 bis 2018[479] sind ein deutlicher Rückgang der Zugangszahlen insgesamt sowie ein deutlicher Anstieg weiblicher Geflüchteter in beiden ausbildungsrelevanten Altersgruppen zu sehen.

Für die Integration in die Berufs- und Arbeitswelt hat der Aufenthaltsstatus eine entscheidende Bedeutung, da er neben dem Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt über die rechtlichen Möglichkeiten des Zugangs zu Förderangeboten entscheidet.

Zugang zur Ausbildungsförderung

Sofern sie Zugang zum Ausbildungsmarkt erhalten,[480] können Asylsuchende und Geduldete während einer Ausbildung oder eines Studiums auch Leistungen zur Förderung beanspruchen. Bislang entstanden aber insb. für Asylsuchende, die eine Ausbildung absolvieren wollten oder diese absolvierten, gewisse Förderlücken. Darüber hinaus sahen sich viele junge Menschen gezwungen, den Schulbesuch oder die Ausbildung abzubrechen, weil sie ihren Lebensunterhalt nicht sichern konnten. Die entsprechend dem Sozialgesetzbuch (SGB)[481] gewährten Sozialhilfeleistungen fallen in

---

[477] Dionisius, Regina; Matthes, Stephanie; Neises, Frank in: Weniger Geflüchtete im Übergangsbereich, mehr in der Berufsausbildung? S. 8 ff. (Link: https://www.bibb.de/dokumente/pdf/AB_4.1_Dionisius_Matthes_Neises_Gefluechtete_barrierefrei.pdf [Stand 23.09.2019]).

[478] Berufsbildungsbericht 2019, Kap. 2.1.3.3.

[479] BAMF-Asylstatistik (in Klammern jeweils Anteil weiblich in Prozent): 16 bis unter 18 Jahre 2016: 42.393 (19,7 %), 2017: 11.120 (22,4 %) und 2018: 6.826 (30,1 %); bei der Altersgruppe 18 bis unter 25 Jahre 2016: 169.853 (24 %), 2017: 37.385 (27,8 %), 2018: 24.651 (33,8 %).

[480] Im Rahmen des sog. Migrationspakets sind vom Deutschen Bundestag u. a. das „Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung“ sowie das „Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ verabschiedet worden. Beide Gesetze enthalten Änderungen, die sich auf den Zugang zum Arbeits- und damit auch zum betrieblichen Ausbildungsmarkt auswirken. Vgl. insoweit die ausführliche Darstellung im Kap. II.4.4.2.

[481] Entsprechende Anwendung des SGB XII, sog. Analogleistungen nach § 2 Abs. 1 AsylbLG.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

nicht wenigen Fällen nämlich höher aus als das gewährte bzw. zu erwartende Ausbildungsvergütungsentgelt. Im Rahmen des sog. Migrationspakets sind vom Deutschen Bundestag zum einen das „Dritte Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes“[482] sowie das „Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern“[483] beschlossen worden. Mit Inkrafttreten des sog. Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetzes zum 01.08.2019 und der Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) zum 01.09.2019 wurden bestehende Lücken beim Zugang zur Ausbildungsförderung u.a. für asylsuchende und geduldete Personen geschlossen. Der Zugang von Ausländerinnen und Ausländern zur Förderung von Berufsausbildung und Berufsvorbereitung wurde grundlegend neu geregelt.

Die Rechtslage bis zum Herbst 2016 sah vor, dass Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG während der ersten 15 Monate des Aufenthalts im Bundesgebiet sog. Grundleistungen erhielten, die u. a. auch während einer Schulausbildung, einer betrieblichen Ausbildung oder eines Studiums gewährt werden können. Nach 15 Monaten (nunmehr 18 Monaten[484]) bestand jedoch regelmäßig Anspruch auf Leistungen entsprechend dem SGB XII, sog. „Analogleistungen“, wenn die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst wurde (§ 2 Abs. 1 AsylbLG). Damit galt nach vorherrschender Meinung auch der Leistungsausschluss nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB XII. Danach sind die Analogleistungen ausgeschlossen, wenn der oder die Betroffene eine Ausbildung absolviert, die im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) oder durch Berufsausbildungsbeihilfe nach dem SGB III dem Grunde nach förderungsfähig ist. Dieser Leistungsausschluss griff nach der Rechtsprechung grundsätzlich auch dann, wenn wegen des Aufenthaltsstatus kein Anspruch nach dem BAföG oder dem SGB III bestand.[485] Nur ausnahmsweise konnten Analogleistungen in besonderen Härtefällen als Beihilfe oder Darlehen erbracht werden (§ 22 Abs. 1 Satz 2 SGB XII).[486]

Um eine frühzeitige Integration sicherzustellen, hatte die Bundesregierung in der letzten Legislaturperiode mit dem Integrationsgesetz bereits im Jahr 2016 einen Schritt zu einer integrationspolitisch vernünftigen und pragmatischen Öffnung der Ausbildungsförderung nach dem SGB III für bestimmte Drittstaatsangehörige getan. Asylsuchenden, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist (mit sog. guter Bleibeperspektive), wurde befristet bis zum 31.12.2018 Zugang zu bestimmten Maßnahmen nach dem SGB III eröffnet.[487] Zu diesen geöffneten Integrationsmaßnahmen gehörte insb. auch die Berufsausbildungsbeihilfe (BAB), die bei betrieblichen Berufsausbildungen gewährt wird, wenn trotz einer Ausbildungsvergütung der Lebensunterhalt nicht ausreichend gesichert wäre. Eine sog. gute Bleibeperspektive wurde zum damaligen Zeitpunkt bei Asylsuchenden aus Syrien, Irak, Iran, Somalia und Eritrea angenommen. Zeitweise galt dies auch für Afghanistan bei Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS).[488] Alle anderen Asylsuchenden erhielten indes während einer Berufsausbildung jedenfalls nach 15 Monaten Aufenthalt i. d. R. weder AsylbLG-Leistungen noch eine Förderung nach dem

---

[482] BGBl. 2019 Teil I Nr. 31, S. 1290, ausgegeben zu Bonn am 20. August 2019.

[483] BGBl. 2019, Teil I Nr. 26, S. 1029, ausgegeben zu Bonn am 15.07.2019.

[484] § 2 AsylbLG in der Fassung vom 15.8.2019.

[485] Vgl. SG Hamburg, Beschluss vom 07.09.2016, Az.: S 28 AY 56/16 ER; LSG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 15.11.2005, Az.: L 23 B 1008/05 AY ER.

[486] Es gibt die Möglichkeit, per Erlass (ähnlich wie in Niedersachsen, Berlin, Bayern und Schleswig-Holstein) den Sozialämtern zumindest nahezulegen, während des Schulbesuchs oder der Ausbildung Leistungen nach der Härtefallregelung des § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB XII zu erbringen.

[487] Vgl. v. a. § 132 Abs. 1 SGB III. Diese Regelungen wurden mit dem „Gesetz zur Verlängerung befristeter Regelungen im Arbeitsförderungsrecht und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen“ bis zum Ende des Jahres 2019 verlängert, BGBl. 2018, Teil I Nr. 25, S. 1117, ausgegeben zu Bonn am 13.07.2018.

[488] Das BMAS hatte die in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Integrationsmaßnahmen, die eine gute Bleibeperspektive voraussetzen, für Asylsuchende aus Afghanistan für das zweite Halbjahr 2017 geöffnet.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

SGB III.[489] BAföG-Leistungen waren und sind für Asylsuchende grundsätzlich ausgeschlossen (also auch für diejenigen mit einer sog. guten Bleibeperspektive).

Geduldete hatten hingegen einen Anspruch auf Ausbildungsförderung nach dem BAföG, wenn sie sich seit 15 Monaten ununterbrochen rechtmäßig, gestattet oder geduldet im Bundesgebiet aufhielten (§ 8 Abs. 2a BAföG). Gleiches galt grundsätzlich auch für Geduldete beim Zugang zur BAB nach dem SGB III.

Darüber hinaus ergaben sich Situationen, in denen selbst beim Zugang zu ausbildungsfördernden Maßnahmen diese nicht ausreichten, um den Lebensunterhalt zu sichern. Auch dann mussten u. U. bereits begonnene sinnvolle Ausbildungsmaßnahmen abgebrochen werden, weil darüber hinausgehende ergänzende Maßnahmen nach dem SGB II nicht zur Verfügung stehen. Das AsylbLG sowie das SGB XII sind auf nicht erwerbsfähige Hilfeempfängerinnen und -empfänger ausgerichtet und zielen nicht auf eine Integration in Ausbildung bzw. in den Arbeitsmarkt. Das Problem besteht bei Leistungsberechtigten nach dem SGB II, die in Ausbildung sind, so nicht (mehr). Mit der Gesetzesänderung zum August 2016[490] wurde in § 7 Abs. 5 und 6 SGB II neu geregelt, welche Gruppen von Auszubildenden einen regulären Anspruch auf SGB-II-Leistungen haben und welche Gruppen eingeschränkte Leistungen nach § 27 SGB II erhalten können. Eine kongruente Anpassung der Ausnahmen vom Leistungsausschluss ist im SGB XII leider nicht erfolgt. Eine dem § 27 SGB II vergleichbare Regelung, über die ggf. auch ein Mehrbedarf gedeckt werden könnte, fehlt im SGB XII zudem.[491]

Den Bürgerservice der Beauftragten erreichen seit mehr als zwei Jahren zahlreiche Praxisfälle von Asylsuchenden und Geduldeten in Ausbildung, deren Ausbildungsvergütungsentgelt und Förderung zusammen nicht auf den Satz der Existenzsicherung kommen, insb. weil gerade diese Personengruppe oftmals in Ausbildungsberufen beschäftigt ist, bei denen ergänzende Maßnahmen notwendig wären, um den Lebensunterhalt zu sichern.[492]

Aus Sicht der Beauftragten war die Öffnung der Integrationsmaßnahmen mit dem Integrationsgesetz 2016 ein erster großer Schritt. Hier galt es anzusetzen und weitere integrations- und arbeitsmarktpolitische Anpassungen durchzuführen. Es bedurfte weiterer pragmatischer Lösungen, um mehr Geflüchtete in den Ausbildungsmarkt zu integrieren und diejenigen gezielt zu unterstützen, die ihre Potenziale zum Wohl der Gesellschaft einbringen wollten. Neben den vielen Flüchtlingshelferinnen und -helfern und der Wirtschaft waren es v. a. die Länder, die hier Forderungen nach einer bundesweit einheitlichen Lösung und Schließung der Förderlücken formulierten.[493]

Das sog. Migrationspaket setzt eine ganze Reihe von Maßnahmen im Bereich der Integration aus dem Koalitionsvertrag um. Diese betreffen u. a. die Arbeits- und Ausbildungsförderung.

Mit dem „Dritten Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes“ wurde die gesetzliche Lücke bei der Finanzierung und Förderung von Asylsuchenden, Geduldeten und Inhabern bestimmter humanitärer Aufenthaltserlaubnisse, die eine Ausbildung

---

[489] Anderer Auffassung u. a. SG Leipzig, Beschluss vom 06.12.2018, Az.: S 1 AL 232/18 ER; LSG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 19.12.2018, Az.: L 3 AL 193/18 B ER.

[490] 9. Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, BGBl. 2016, Teil I Nr. 37, S. 1824, ausgegeben zu Bonn am 29.07.2016.

[491] Vgl. zu der Problematik und Verfassungsmäßigkeit LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 13.02.2018, Az.: L 8 AY 1/18 B ER.

[492] Vgl. auch Kontext: Wochenzeitung, Ausgabe 370 „Den Ausbildern stinkt’s“. Online unter: https://www.kontextwochenzeitung.de/politik/370/den-ausbildern-stinkts-5059.html [Stand: 28.10.2019].

[493] Siehe zuletzt Antrag des Bundesrats zur Schließung der Förderlücke für ausbildungs-/studienwillige Personen mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung und Voraufenthaltszeiten von mehr als 15 Monaten vom 08.06.2018, BR-Drs. 123/18 (Beschluss).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

absolvieren, geschlossen.[494] Der Leistungsausschluss nach § 22 SGB XII findet seit dem 01.09.2019 keine Anwendung mehr bei Asylsuchenden, Geduldeten und Inhabern bestimmter humanitärer Aufenthaltserlaubnisse, die sich in einer dem Grunde nach im Rahmen der §§ 51, 57 und 58 SGB III förderungsfähigen Ausbildung befinden. Auch auf bestimmte Geduldete, die eine nach dem BAföG förderungsfähige Ausbildung absolvieren und nach 15 Monaten Aufenthalt in Deutschland Leistungen nach dem BAföG erhalten, wird der Leistungsausschluss nicht mehr angewendet. Dies betrifft namentlich Schülerinnen und Schüler sowie bei ihren Eltern wohnende Studentinnen und Studenten. Asylsuchende, die sich in einer dem Grunde nach im Rahmen des BAföG förderfähigen Ausbildung befinden, aber im laufenden Asylverfahren nach dem BAföG nicht förderungsfähig sind, können anstelle des Leistungsausschlusses zur Sicherung des Lebensunterhalts Leistungen nach dem Dritten oder Vierten Kapitel des SGB XII als Darlehen oder als Beihilfe erhalten. Die Beauftragte begrüßt diesen Schritt.

Parallel zur Änderung des AsylbLG hat der Deutsche Bundestag das „Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern“ (Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz) beschlossen.[495] Mit dem Gesetz wurde der Zugang von Ausländerinnen und Ausländern zur Ausbildungsförderung grundlegend neu geregelt. Für die Personengruppe der Asylsuchenden und Geduldeten knüpft er insb. an den Regelungen des Integrationsgesetzes an. Die ausbildungsbegleitenden Maßnahmen, also ausbildungsbegleitende Hilfen und die ausbildungsbegleitende Phase der Assistierten Ausbildung, sind vollständig geöffnet worden und stehen ausländischen Auszubildenden wie Inländerinnen und Inländern offen, wenn die allgemeinen Voraussetzungen erfüllt sind. Ebenfalls ist der Zugang zur Ausbildungsvorbereitung für Asylsuchende und Geduldete mit Ausbildungsmarktzugang ausgeweitet worden, allerdings gelten weiterhin zusätzliche Voraussetzungen. So stehen berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen Asylsuchenden nach mindestens 15 Monaten Aufenthalt in Deutschland, Geduldeten nach mindestens neun Monaten Duldung offen. Für den Zugang zur ausbildungsvorbereitenden Phase der Assistierten Ausbildung gilt für beide Personengruppen eine Mindestaufenthaltsdauer von mindestens 15 Monaten.[496] Für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG in einer Ausbildung werden damit durch eine mit dem AsylbLG abgestimmte Gesamtlösung bestehende Förderlücken geschlossen. Grundsätzlich erhalten Asylsuchende und Geduldete also einen Zugang zu ausbildungsfördernden Maßnahmen nach dem SGB III. Dort, wo der Zugang gesperrt ist, werden Lücken über das AsylbLG geschlossen.

Die Beauftragte begrüßt die Änderungen im Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz grundsätzlich. Befürwortet werden insb. die Entkoppelung der Maßnahmen nach dem SGB III von aufenthaltsrechtlichen Zusatzvoraussetzungen sowie die weitere Öffnung bzw. in Teilen Entfristung für die Gruppe der asylsuchenden und geduldeten Personen.

---

[494] Das Dritte Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes ist am 07.06.2019 vom Deutschen Bundestag verabschiedet worden. Es handelt sich um ein zustimmungsbedürftiges Gesetz. Das Gesetz ist seit dem 01.09.2019 in Kraft, BGBl. 2019, Teil I Nr. 26, S. 1290, ausgegeben zu Bonn am 20.08.2019. Zum Vorgangsablauf siehe online unter: http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt?rp=http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchProcedures/simple_search.do?nummer=19/10052%26method=Suchen%26wahlperiode=%26herausgeber=BT [Stand: 30.09.2019].

[495] Das „Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern“ (Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz) ist am 07.06.2019 vom Deutschen Bundestag verabschiedet worden und seit dem 01.08.2019 in Kraft, BGBl. 2019, Teil I Nr. 26, S. 1029, ausgegeben zu Bonn am 15.07.2019. Zum Vorgangsablauf siehe online unter: http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt?rp=http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchProcedures/simple_search.do?nummer=19/10053%26method=Suchen%26wahlperiode=%26herausgeber=BT [Stand:24.10.2019].

[496] Im parlamentarischen Verfahren wurden die Wartefristen beim Zugang zu berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen sowie zu der ausbildungsvorbereitenden Phase (der Assistierten Ausbildung) für Asylsuchende und Geduldete, die vor dem 01.08.2019 eingereist sind, auf drei Monate herabgesetzt. Im Übrigen gelten bei den berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen die bereits vom Bundeskabinett beschlossenen Wartefristen von 15 Monaten bei Asylsuchenden und neun Monaten Vorduldungszeit bei Geduldeten.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Überblick über die Regelung der sog. Ausbildungsduldung und der anschließenden Aufenthaltserlaubnis

Seit Inkrafttreten des Integrationsgesetzes im August 2016 haben Geduldete – unter bestimmten Bedingungen (Erfüllung der sog. Mitwirkungspflichten etc.) – einen Anspruch auf die Erteilung einer Ausbildungsduldung für die gesamte Zeit einer qualifizierten Berufsausbildung, sofern aufenthaltsbeendende Maßnahmen vor Antragstellung noch nicht eingeleitet sind. Die mit dem Integrationsgesetz vorgenommene Neuregelung des § 60a Abs. 2 Satz 4 ff. AufenthG („3+2-Regelung“ bzw. sog. Ausbildungsduldung) zielt darauf ab, für die Dauer einer – im Einklang mit den geltenden gesetzlichen Bestimmungen aufgenommenen oder noch aufzunehmenden – qualifizierten Berufsausbildung mehr Rechtssicherheit für Geduldete und Ausbildungsbetriebe zu schaffen. Hierfür wurde der Begriff „dringende persönliche Gründe“ (§ 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG) für eine mögliche Konstellation konkret ausgefüllt und mit einem Duldungsanspruch verknüpft. Nach erfolgreichem Abschluss besteht nun ein Anspruch auf Verlängerung der Duldung für bis zu sechs Monate zur Suche nach einer entsprechenden Beschäftigung. Wird die Fachkraft vom Ausbildungsbetrieb übernommen oder war die Suche nach einer – dem Abschluss entsprechenden – Beschäftigung bei einem neuen Arbeitgeber erfolgreich, so hat die Ausländerbehörde eine für zwei Jahre geltende Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung zu erteilen (§ 18a Abs. 1a AufenthG). Diese Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit kann den Weg in einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland ebnen.

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hat Ende Mai 2017 „Allgemeine Anwendungshinweise“ zur Ausbildungsduldung vorgelegt.[497] Ob und inwieweit die Länder bei der Umsetzung der Regelungen zur Ausbildungsduldung die Anwendungshinweise zur Grundlage ihrer Entscheidungen machen, bleibt ihnen überlassen. Die „Allgemeinen Anwendungshinweise“ sind keine Weisungen an die Ausländerbehörden.[498]

Den Bürgerservice der Beauftragten erreichen regelmäßig Eingaben zum erweiterten Themenfeld der Beschäftigungserlaubnis für geduldete Personen, die eine bereits vermittelte betriebliche Ausbildung aufnehmen möchten. Teilweise wurden die Weiterführung der bereits erlaubten Beschäftigung versagt, weil der Asylantrag der Betreffenden abgelehnt wurde. Die Vielzahl der Fälle kommt aus Bayern. Hier machen die Ausländerbehörden sowohl bei der Erteilung der Beschäftigungserlaubnis für die Ausübung einer betrieblichen Ausbildung als auch bei der Erteilung der Ausbildungsduldung nach § 60a Abs. 2 Satz 4 ff AufenthG sehr weitgehend von Ermessensregelungen Gebrauch.[499]

Im Koalitionsvertrag ist u. a. deshalb vereinbart worden, dass die sog. „3+2-Regelung“ für Auszubildende bundesweit einheitlich angewendet werden soll. Zudem wird die Regelung künftig auch auf staatlich anerkannte Helferausbildungen angewendet werden, soweit daran eine qualifizierte Berufsausbildung in einem sog. Mangelberuf anschlussfähig ist. Mit dem „Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung“ wird diese Vereinbarung umgesetzt.[500] Dies wird von der Beauftragten ausdrücklich begrüßt.

---

[497] Online unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/anwendungshinweise-duldungsregelung.html [Stand: 30.09.2019].

[498] Zur Anwendung vgl. DIHK: Einheitliche Umsetzung der aufenthaltsrechtlich geregelten dualen Ausbildung mit anschließender Beschäftigung („3+2-Regelung“), 26.10.2018.

[499] Vgl. weiterführende Informationen zur Ausbildungsduldung mit weiteren Nachweisen, u. a.: Der Paritätische Gesamtverband: Arbeitshilfe: Die Ausbildungsduldung nach § 60a Abs. 2 S. 4 ff. AufenthG: Praxistipps und Hintergründe, 2. Aufl., August 2018; DGB, MIA-Information „3+2-Regelung“, August 2017, online unter: https://www.dgb.de/themen/++co++d8962aea-97c8-11e7-bd03-525400e5a74a [Stand: 30.09.2019]; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u. a. der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/13210.

[500] Siehe dazu ausführlich Kap. II.4.4.2.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bewerberinnen und Bewerber mit Fluchthintergrund in der BA-Statistik

Die Zahl der jungen Menschen mit Fluchthintergrund, die mithilfe einer Arbeitsagentur oder eines Jobcenters eine duale Ausbildung gesucht haben, ist im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr erneut gestiegen. Die Zahl der bei der BA gemeldeten Ausbildungsstellenbewerberinnen und -bewerber im Kontext von Fluchtmigration betrug 10.253 im Jahr 2016, 26.428 im Jahr 2017 und mittlerweile 38.299 im Jahr 2018 (+11.900 bzw. +45 % gegenüber dem Vorjahr). Von ihnen mündeten im letzten Ausbildungsjahr 13.972 bzw. 36,5 % in eine Berufsausbildung ein. Als unversorgt galten zum Jahresende 2018 rd. 3.500 Bewerberinnen und Bewerber.

Im Vergleich zu Bewerberinnen und Bewerbern ohne das Merkmal „Fluchtmigration“ mündeten sie deutlich seltener in eine Berufsausbildung ein: Etwa ein Drittel (36,5 %) mit Fluchthintergrund begann eine Ausbildung, dagegen jede/jeder Zweite ohne dieses Merkmal (49,7 %). Auch blieben sie etwa doppelt so oft gänzlich unversorgt (9,2 % mit Fluchthintergrund vs. 4,2 % ohne dieses Merkmal). Auch ein unbekannter Verbleib kam bei ihnen erheblich häufiger vor (24,8 % mit vs. 16 % ohne)[501].

Im Durchschnitt sind die gemeldeten Bewerberinnen und Bewerber mit Fluchthintergrund deutlich älter als die gemeldeten Bewerberinnen und Bewerber ohne Fluchthintergrund. Mehr als jede/jeder vierte Bewerber/Bewerberin im Kontext Fluchtmigration (26 %) war 25 Jahre und älter. Bei Bewerberinnen und Bewerbern ohne Fluchthintergrund lag dieser Anteil bei nur 6 %. Passend hierzu zeigt die Ausbildungsmarktstatistik, dass mehr als die Hälfte (54,5 %) der im Berichtsjahr 2018 gemeldeten Bewerberinnen und Bewerber mit Fluchthintergrund bereits im Vorjahr (12,2 %), im Vorvorjahr oder früher (42,3 %) die allgemeinbildende oder berufliche Schule verlassen hatte. Geflüchtete junge Menschen sind formal geringer qualifiziert als die Bewerberinnen und Bewerber insgesamt – mit 38 % liegt der Anteil mit Hauptschulabschluss (oder vergleichbar) deutlich über dem der Bewerberinnen und Bewerber insgesamt (27 %).

Deutliche Unterschiede zwischen Bewerberinnen und Bewerbern mit und ohne Fluchthintergrund zeigen sich auch beim Geschlecht. Der Anteil an geflüchteten Bewerberinnen lag bei 15,7 % im Vergleich zu 40,8 % bei Bewerberinnen ohne Fluchthintergrund. Der vergleichsweise geringe Anteil an Bewerberinnen mit Fluchthintergrund ist auf die Struktur der Geflüchteten, insb. in den zugangsstarken Jahren 2015 und 2016, zurückzuführen.

Die Zahl der Auszubildenden mit neu abgeschlossenem Ausbildungsvertrag und einer Staatsangehörigkeit aus einem nicht-europäischen Asylherkunftsland ist erneut gestiegen.[502] Der Anstieg geht ganz überwiegend auf junge Männer mit einer Staatsangehörigkeit aus einem nicht-europäischen Asylherkunftsland zurück (entsprach 2017 rd. 90 %). Junge Frauen beginnen in weit geringerem Maße eine Ausbildung. Legt man die zehn am stärksten besetzten Ausbildungsberufe zugrunde, so unterscheiden sich Auszubildende mit einer Staatsangehörigkeit eines Asylherkunftslandes in weiten Teilen nicht wesentlich von den ausländischen Auszubildenden oder denen mit deutschem Pass.[503] Überproportional viele von ihnen (50 %) begannen eine Ausbildung im Handwerk. Der Bereich „Industrie und Handel“ verzeichnete einen Anteil von 43 %.

Übergang Schule – Beruf: Programme und Initiativen des Bundes und der Länder

Für die überwiegende Mehrheit der jungen Geflüchteten gilt, dass sie für den Übergang in Ausbildung eine berufliche Vorbereitung und Verbesserung schulischer und sprachlicher Kenntnisse benötigen.

In einigen Bundesländern endet jedoch die Berufsschulpflicht mit dem 18. Lebensjahr und somit die Möglichkeit für volljährige Geflüchtete, einen Vorbereitungskurs an einer Berufsschule zu besuchen. In diesem Fall bleiben häufig nur außerschulische ausbildungsvorbereitende und Sprachlernangebote, die oft nicht aufeinander abgestimmt

[501] BA-Statistik 2017/2018, Situation am Ausbildungsmarkt (2017/2018).

[502] Vgl. zuvor Tabelle 20.

[503] Datenreport Berufsbildungsbericht 2019.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

sind. Ein Großteil der Bundesländer hat jedoch die Berufsschulpflicht für geflüchtete Jugendliche – unabhängig vom rechtlichen Status – erweitert. Besonders hervorzuheben sind hier die Berufsintegrationsklassen Bayern[504] oder das Berufsvorbereitungsjahr für Migrantinnen und Migranten (BFV-M bzw. VJ-M) in Hamburg[505]sowie die Neufassung der Schulpflicht in Thüringen.

Regelinstrumentarien

Die BA informiert per gesetzlichem Auftrag Jugendliche über Ausbildungsmöglichkeiten und –voraussetzungen durch Berufsorientierung und Berufsberatung. Menschen mit Migrations- und Fluchthintergrund werden gezielt über sog. JOBAKTIV-Börsen und Ausbildungsmessen angesprochen. Bundesweit stehen zudem, im Sinne einer ganzheitlichen Beratung und Unterstützung, Angebote von Jugendberufsagenturen zur Verfügung, die junge Menschen u.a. dabei unterstützen, den passenden Beruf zu finden. Ergänzend gibt es zahlreiche Informationsangebote, z. B. die neu gestalteten Themeninseln „International“ in den Berufsinformationszentren der Agenturen für Arbeit.[506] Die BA hat bundesweit über 90 verschiedenste regionale Angebote zur kulturdifferenzierten Unterstützung für Jugendliche mit Migrationshintergrund, Eltern und Betriebe im Portfolio, die die gesetzlichen Möglichkeiten sinnvoll ergänzen.

Die geflüchteten Jugendlichen konnten in den Jahren 2016 bis 2018 zunehmend an Maßnahmen und Programmen zur Berufswahl und Ausbildungsbegleitung partizipieren. Das Angebot an Maßnahmen ist komplex.[507] Anerkannten Flüchtlingen stehen die Regelinstrumente des SGB II und des SGB III uneingeschränkt zur Verfügung. Für Asylsuchende und Geduldete wird auf die eingangs beschriebenen rechtlichen Voraussetzungen verwiesen.

Zwischen September 2017 und August 2018 haben laut BA-Statistik[508] im Jahresdurchschnitt rd. 17.300 Personen im Kontext von Fluchtmigration an einer BA-Maßnahme zur Berufswahl und Berufsausbildung teilgenommen, was einer Steigerung gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 76,8 % entspricht. Am stärksten genutzt wurde die EQ: Rund vier von zehn Teilnehmern und Teilnehmerinnen (41 %) hatten hier einen Fluchthintergrund.[509] An der Assistierten Ausbildung nahmen in dem Betrachtungszeitraum 2.600 Geflüchtete teil, was einem Anteil von rd. einem Viertel (24,7 %) an allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern entspricht. Zusätzlich wurden weitere Instrumente an

---

[504] In Bayern besteht auf Grundlage des Art. 35 Bayerisches Erziehungs- und Unterrichtsgesetz eine grundsätzliche Berufsschulpflicht ab dem 16. bis zum 21. Lebensjahr. Mit den zweijährigen Berufsintegrationsklassen (BIK) besteht flächendeckend ein schulisches Angebot für alle berufsschulpflichtigen Asylbewerber und unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge. Im ersten Jahr findet eine intensive sprachliche Vorbereitung statt, für die den Schulen als Orientierung das Integrationskurs-Curriculum des BAMF zur Verfügung gestellt. Im zweiten Jahr sind eine Vertiefung der sprachlichen und allgemeinschulischen Kenntnisse sowie berufsvorbereitende Elemente mit dem Ziel der Ausbildungsreife bzw. des Mittelschulabschlusses vorgesehen.

[505] Weitere Auswahl an Beispielen: Vorqualifizierungsjahr (VABO) in Baden-Württemberg, Berufsqualifizierender Lehrgang (BQL/IBA) in Berlin, BVJA in Mecklenburg-Vorpommern.

[506] https://www.arbeitsagentur.de/biz-themeninseln/international [Stand: 23.09.2019].

[507] Übersicht der Maßnahmen der Länder zur Berufsorientierung und am Übergang Schule – Beruf für junge Geflüchtete: siehe BIBB-Länderabfrage im Rahmen der Initiative Bildungsketten. Online unter: https://www.bildungsketten.de/_media/Ma%c3%9fnahmen%20der%20Laender%20f%c3%bcr%20junge%20Gefluechtete.pdf [Stand: 23.09.2019].

[508] BA-Förderstatistik (darunter fallen: Berufseinstiegsbegleitung, berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, Assistierte Ausbildung, Einstiegsqualifizierung und ausbildungsbegleitende Hilfen).

[509] Diese Form eines Praktikums ermöglicht es jungen Menschen, berufliche Handlungsfähigkeit zu erlangen bzw. zu vertiefen, und zugleich dem Ausbildungsbetrieb, den jungen Menschen kennenzulernen. Wird häufig kombiniert mit dem Besuch der Berufsschule sowie einem Deutschsprachkurs. Der Verwaltungsrat der BA hat hierzu 2016 die Einstiegsqualifizierungsförderungs-Anordnung dahin gehend angepasst, dass bei einer entsprechenden tariflichen Vereinbarung auch eine Gesamtzeit im Betrieb von mindestens 50 % ausreicht, sofern der junge Mensch an einem erforderlichen Deutschförderkurs teilnimmt.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

die Zielgruppe angepasst, z. B. Aktivierungsmaßnahmen für junge Flüchtlinge[510] angeboten.

Die Struktur der Teilnehmenden ist analog der Bewerberstruktur männlich geprägt. Der Anteil der Frauen mit Fluchthintergrund lag bei den betrachteten BA-Regelinstrumenten durchschnittlich bei nur 13,4 % und in den „BA-Maßnahmen vorwiegend für Geflüchtete“ bei 15,5 %. Vergleichsweise hoch fiel der Anteil der Frauen im Kontext von Fluchtmigration in der Berufseinstiegsbegleitung (39,8 %) aus.[511]

Bundesprogramme und -initiativen

Bund und Länder unterstützen die frühe Berufsorientierung und Begleitung von Menschen mit Flucht- und Migrationshintergrund zu einem Ausbildungsplatz u. a. über die Angebote der Initiative „Abschluss und Anschluss - Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss“. Dazu gehören u. a. die Potenzialanalysen und Werkstatttage des Berufsorientierungsprogramms (BOP), das Programm „Berufsorientierung für Flüchtlinge (BOF)“ für nicht mehr schulpflichtige Geflüchtete und Zugewanderte, das Mentoring-Programm „Verhinderung von Ausbildungsabbrüchen (VerA)“ zur ehrenamtlichen Begleitung von jungen Menschen mit Unterstützungsbedarf während der Ausbildung durch Senior Expertinnen und Experten sowie die „Koordinierungsstelle Ausbildung und Migration (KAUSA)“ zur Gewinnung von migrantengeführten Unternehmen für die duale Ausbildung[512]. Zudem werden mit der Initiative Bildungsketten zahlreiche Projekte für Geflüchtete und Zugewanderte der Länder gefördert.

Mit dem vom BMBF geförderten Programm „Berufsorientierung für Flüchtlinge (BOF)“[513], werden nicht-mehr-schulpflichtige junge Geflüchtete und Zugewanderte durch intensive Sprachvermittlung, fachliche Berufsorientierung und Berufsvorbereitung an eine Ausbildung oder Einstiegsqualifizierung herangeführt. Während der bis zu 26-wöchigen BOF-Kurse lernen die Teilnehmenden Fachsprache und Fachkenntnisse für den angestrebten Ausbildungsberuf und werden von einer sozialpädagogischen Begleitung betreut.

Der Bund unterstützt zudem im Rahmen der ESF-Integrationsrichtlinie Bund im Handlungsschwerpunkt „Integration von Asylbewerberinnen, Asylbewerbern und Flüchtlingen (IvAF)“ die Integration von Asylsuchenen und Flüchtlingen in Arbeit und in Ausbildung.[514] Bundesweit beraten die 41 IvAF-Netzwerke unabhängig vom Alter und Aufenthaltsstatus über den Zugang zu Arbeit, Bildung und Ausbildung. Die Maßnahmen, die im Rahmen von IvAF angeboten werden, sind sehr vielfältig und für die Zielgruppe Asylsuchende und Flüchtlinge maßgeschneidert: arbeitsmarktbezogene Beratung unter Berücksichtigung der besonderen Lebenslage der Zielgruppe, Unterstützung beim Zugang zu den Leistungen des regulären Hilfesystems, individuell erforderliche Qualifizierungsmaßnahmen, Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung, Coaching während die ersten Wochen der Beschäftigung/ Ausbildung, Begleitung während der Schul- oder Berufsausbildung, etc.. Seit Programmstart und bis Ende September 2019 wurden ca. 51.000 Flüchtlinge von den Projekten individuell beraten und auf deren Weg in Arbeit, Ausbildung und Bildung begleitet.

---

[510] „Perspektiven für junge Flüchtlinge“ (PerjuF) nach § 45 SGB III, ein Programm, das speziell auf die Belange junger Geflüchteter ausgerichtet ist (z. B. Kennenlernen des Ausbildungssystems in Deutschland, Berufsorientierung).

[511] Die Berufseinstiegsbegleitung ist ein Bildungsangebot der Bundesagentur für Arbeit zur „Verbesserung der Ausbildungschancen förderungsbedürftiger junger Menschen“. Ziel ist die Unterstützung von Schülerinnen und Schülern beim Übergang von der allgemeinbildenden Schule in eine berufliche Ausbildung (§ 49 SGB III, früher § 421s SGB III).

[512] https://www.bmbf.de/de/kausa-migranten-bilden-aus-1093.html [Stand: 23.09.2019].

[513] „Berufsorientierung für Flüchtlinge – BOF“, Programm des BMBF: bis zu 26-wöchige Ausbildungsvorbereitung für junge, nicht mehr schulpflichtige Geflüchtete und Zugewanderte mit Unterstützungsbedarf: https://www.berufsorientierungsprogramm.de/angebote-fuer-fluechtlinge/de/berufsorientierung-fuer-fluechtlinge-bof-1955.html [Stand: 23.09.2019].

[514] Näheres zu IvAF unter: https://www.esf.de/portal/DE/Foerderperiode-2014-2020/ESF-Programme/bmas/2014-10-21-ESF-Integrationsrichtlinie-Bund.html [Stand: 28.10.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Im Zeitraum 2015 bis 2018 hat die Allianz für Aus- und Weiterbildung[515] vielfältige Maßnahmen auf den Weg gebracht, um die duale Ausbildung zu stärken, für junge Menschen und Ausbildungsbetriebe noch attraktiver zu gestalten und u. a. die Ausbildungsbeteiligung junger Migrantinnen und Migranten deutlich zu steigern. Angesichts der großen Herausforderungen der Fluchtzuwanderung haben die Partner in ihrer Erklärung „Gemeinsam für Perspektiven von Flüchtlingen“ vom September 2015[516] Stellschrauben für eine erfolgreiche Integration geflüchteter Menschen in die Arbeitswelt identifiziert und den Weg für konkrete Maßnahmen bereitet. So wurde mit dem Integrationsgesetz u. a. ein gesicherter Aufenthalt für Geduldete während und unmittelbar im Anschluss an die duale Ausbildung (sog. „3+2-Regelung“) erreicht. Am 26. August 2019 haben Vertreter der Bundesregierung, der Bundesagentur für Arbeit, der Spitzenverbände der Wirtschaft, der Gewerkschaften und der Länder im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die neue Vereinbarung der Allianz für Aus- und Weiterbildung 2019 - 2021 unterzeichnet. Die neue Allianzvereinbarung betont u. a. das große Integrationspotenzial der dualen Ausbildung für Geflüchtete.

Dementsprechend werben auch Wirtschaftsverbände bei den Betrieben verstärkt für die Ausbildung Jugendlicher mit Migrationshintergrund und Unternehmensinitiativen wie die „Charta der Vielfalt“ bringen dieses Thema gemeinsam mit der Beauftragten voran.

Zur weiteren Unterstützung der Handlungsschwerpunkte der Allianz für Aus- und Weiterbildung nutzt das BMBF gemeinsam mit den Ländern, dem BMAS und der BA auch die Initiative „Abschluss und Anschluss – Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss“.[517]

Mit den Programmen „Willkommenslotsen“ und „Passgenaue Besetzung“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi)werden Unternehmen bei der Suche nach geeigneten Jugendlichen für ihre Ausbildungsplätze unterstützt. Während das Programm „Willkommenslotsen“ verstärkt Geflüchtete in den Ausbildungsmarkt integriert, fokussiert „Passgenaue Besetzung“ in- und ausländische Jugendliche ohne Fluchthintergrund. Mit dem Programm „Gemeinsam in die Ausbildung“ (GidA) des BMWi wurden modellhaft Geflüchtete und benachteiligte deutsche Jugendliche gemeinsam auf eine Ausbildung im Handwerk durch Deutsch- und Stützunterricht sowie Praktika vorbereitet und bis zum erfolgreichen Ausbildungsabschluss begleitet.[518]

Die Beauftragte weist angesichts der Vielzahl von Programmen und Modellvorhaben darauf hin, die dort gewonnenen Erfahrungen zu bündeln und in der Weiterentwicklung von Förderinstrumenten zu berücksichtigen.

Erfolgsfaktoren und Hürden für die Einmündung in Ausbildung

Die von der BA und dem BIBB 2018 vorgelegte Migrationsstudie[519] analysiert Erfolgsfaktoren für die Einmündung in Ausbildung. Ihre Ergebnisse zeigen, dass insb. Kontakte zu Betrieben (z. B. im Rahmen der EQ, durch andere Praktika oder durch Probearbeiten) entscheidend dazu beitragen, dass der Übergang in eine betriebliche Ausbildung gelingt. Darüber hinaus profitieren Geflüchtete von der individuellen Betreuung durch Mentorinnen und Mentoren bzw. Patinnen und Paten. Keinen Effekt auf

---

[515] Allianz-Partnerschaft unter Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi); weitere Partner sind das BMAS, BMBF, die Beauftragte, die BA, die Wirtschaft, die Gewerkschaften und die Länderkonferenzen (KMK, ASMK, WMK).

[516] https://www.aus-und-weiterbildungsallianz.de/AAW/Redaktion/DE/Downloads/gemeinsam-fuer-perspektiven-von-fluechtlingen.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Stand: 23.09.2019].

[517] Ziel der Initiative ist eine präventive und ganzheitliche Sicherung des Bildungserfolgs junger Menschen mit und ohne Migrationshintergrund. Das BMBF hat dafür verschiedene Programme und Aktivitäten im Übergang von der Schule in die duale Berufsausbildung verzahnt. Hierzu zählen insb. das Berufsorientierungsprogramm in überbetrieblichen und vergleichbaren Berufsbildungsstätten (BOP), die Förderung von Potenzialanalysen im Kontext der Berufseinstiegsbegleitung und eine ehrenamtliche Begleitung von Jugendlichen über die Initiative „Verhinderung von Ausbildungsabbrüchen“ (VerA) des BMBF und der Kammern.

[518] www.obs-ev.de/berufliche-perspektiven/gemeinsam-in-die-ausbildung/ [Stand: 23.09.2019].

[519] BIBB-Datenreport 2019 (A12, A12.2.).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

einen erfolgreichen Einstieg in Ausbildung hatte den Analysen zufolge dagegen die Ausbildungsmarktsituation vor Ort.

Rückblickend auf die Zeit der Ausbildungssuche gaben nahezu alle Befragten (90 %) an, dass sie dafür mehr Hilfe benötigt hätten. Zu den am häufigsten benannten Unterstützungsbedarfen zählten – wie bereits in der BA/BIBB-Migrationsstudie[520] ermittelt – „mehr Hilfe beim Erlernen der deutschen Sprache“ (42,7 %) und „beim Schreiben von Bewerbungen“ (40,6 %) sowie „mehr Informationen über die verschiedenen Ausbildungsberufe“ (35,2 %). Vergleichsweise seltener wurden hingegen „mehr Unterstützungsangebote zur schulischen Vorbereitung“ (22,9 %) und „mehr Informationen zu Sprachangeboten“ (19,8 %) genannt.

Bewerberinnen und Bewerber im Kontext Fluchtmigration, die sich bereits in Ausbildung befanden, gaben an, mehr Unterstützung beim Ausfüllen von Anträgen (36,9 %), bei Behördengängen (30,8 %), Informationen über staatliche finanzielle Unterstützungsangebote (32 %) oder bei der Wohnungssuche (34,1 %) zu benötigen.

Die von den Auszubildenden benannten Bedarfe korrespondieren z. T. auch mit den Erfahrungen der ausbildenden Betriebe. Das vom BMWi finanzierte „NETZWERK Unternehmen integrieren Flüchtlinge“ hat in einer Mitgliederumfrage 2018[521] festgestellt, dass knapp die Hälfte der befragten Unternehmen aktuell Menschen mit Fluchthintergrund (48 %) ausbilden. 2016 war es noch jedes dritte Unternehmen. Ein Großteil der Betriebe bezeichnet die Bewältigung der Berufsschule als eine der großen Herausforderungen, sogar als „sehr schwierig bis unüberwindbar“. Mehr als jedes zweite Unternehmen reagiert auf diese Herausforderung mit dem Angebot von Nachhilfeunterricht für Auszubildende. Daneben bieten die meisten Unternehmen außerhalb des betrieblichen Umfelds zusätzlich eine breite Palette an Unterstützung an, etwa bei Behördengängen und Wohnungssuche oder mit Sprachkursen sowie Mentoring- und Patenschaftsprogrammen.

4.4 Arbeitsmarktintegration

- Die deutsche Wirtschaft braucht Fachkräfte.
- Migrantinnen und Migranten leisten einen großen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung.
- Die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten ist besser als erwartet, wenngleich geringe bzw. mangelnde Sprachkenntnisse und fehlende formale Berufsabschlüsse erschwerend wirken. Bereits im Herbst 2018 waren über ein Drittel der Beschäftigten mit einer Staatsangehörigkeit aus den acht zugangsstärksten Asylherkunftsländern abhängig beschäftigt.
- Die gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsmarkt ist entscheidend für eine gelingende Integration.
- Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz und das Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz gehen in die richtige Richtung.
- Frühzeitige Arbeitsmarktintegration und schnellere und einfachere Anerkennungsverfahren sind Voraussetzungen für eine gute Arbeitsmarktintegration.
- Geflüchtete Frauen sind im Vergleich zu Männern deutlich seltener sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

Die gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsmarkt ist ein zentrales integrationsstiftendes Element und hat großen Einfluss auf die gesamte Lebensperspektive von Menschen mit

[520] Autorengruppe BA/BIBB-Migrationsstudie 2018; vgl. Gei/Matthes: Geflüchtete auf dem Weg in Ausbildung – Welche Unterstützung wünschen sie sich? In: BWP 46 S. 4 (2017).

[521] https://www.unternehmen-integrieren-fluechtlinge.de/news/mitgliederbefragung-2018/#HerausfAusb [Stand: 23.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Migrationshintergrund.[522] Insgesamt sind die Entwicklungen positiv: Die Zahl der Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund ist in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Ausländische Beschäftigte insgesamt tragen aktuell zu drei Fünftel zum Beschäftigungsaufbau in Deutschland bei. Gleichzeitig trägt die Arbeitsmigration in erheblichem Maße zu der guten wirtschaftlichen Lage Deutschlands bei.[523] Aktuellen Studien zufolge werden die Arbeitsmigration und die Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials in Zukunft eine noch größere Bedeutung erlangen. Gerade deshalb bedarf es fortlaufender Anstrengungen, um gute Rahmenbedingungen für Menschen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt zu schaffen.

Die Politik steht vor der Herausforderung, mehr Fachkräfte für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen. Derzeit besteht in Deutschland kein flächendeckender Fachkräftemangel. Es existieren aber deutliche Engpässe in einzelnen Berufsfeldern und Regionen. Um diese Engpässe zu beseitigen, ist es erforderlich, sowohl vorhandene Arbeitsmarktpotenziale zu aktivieren als auch mehr Fachkräfte aus dem Ausland zu gewinnen.[524] Diesen Herausforderungen begegnet auch die Fachkräftestrategie der Bundesregierung.[525] Die Bundesregierung verfolgt mit der Fachkräftestrategie einen gesamtheitlichen Ansatz, der die inländischen, die europäischen und die außereuropäischen Arbeitsmarktpotenziale in den Blick nimmt. Diese soll zudem internationale Prinzipien für eine ethisch verantwortbare und sozialverträgliche Gewinnung von Fachkräften berücksichtigen.

Um das inländische Fachkräftepotenzial zu steigern, sieht die Fachkräftestrategie u. a. Maßnahmen zur Verbesserung der Aus- und Weiterbildung, der Arbeitsmarktbedingungen und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie vor. Zur Sicherung der europäischen Arbeitsmarktpotenziale sind insb. Maßnahmen vorgesehen, um Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern langfristig attraktive Arbeitsmarktchancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt aufzuzeigen. Dazu zählen beispielsweise die Förderung des Deutschspracherwerbs, Verbesserungen bei der Anerkennung von Berufsabschlüssen und die Förderung beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen. Für Drittstaatsangehörige sieht die Fachkräftestrategie zusätzlich vor, den Zugang zum Arbeitsmarkt sowohl aufenthaltsrechtlich als auch tatsächlich durch gezielte Informationskampagnen und verbesserte Verfahren zu erleichtern.

Die Herausforderungen für die gelingende Integration in den Arbeitsmarkt sind vielfältig. Zu den zentralen Herausforderungen gehört es, die Qualifikationsstrukturen, die sprachlichen Kompetenzen und die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt zu verbessern. Darüber hinaus besteht aus Sicht der Beauftragten für Menschen mit Migrationshintergrund weiterer Handlungsbedarf: Menschen mit Migrationshintergrund sind im Vergleich zu Menschen ohne Migrationshintergrund trotz der steigenden Erwerbstätigkeit weiterhin nicht in gleicher Weise am Arbeitsmarkt beteiligt wie Menschen ohne Migrationshintergrund. Das zeigt sich v. a. an den weiterhin deutlichen Unterschieden im Bereich der Qualifikationsstrukturen, des beruflichen Status und der Einkommensverteilung. Zudem erleben Menschen mit Migrationshintergrund ungeachtet vom Bildungsstatus, von der Staatsangehörigkeit oder den rechtlichen Voraussetzungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt häufiger Benachteiligungen als Menschen ohne Migrationshintergrund. Auch in der öffentlichen Arbeitsvermittlung bestehen institutionelle und organisatorische Diskriminierungsrisiken für Menschen mit Migrationshintergrund.[526]

---

[522] Vgl. 11. Bericht der Beauftragten, Kap. II.3.

[523] Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2018/2019 (2018), Kap. 3.I.2, S. 139 ff.

[524] Ebd.

[525] Die Fachkräftestrategie der Bundesregierung ist online abrufbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2018/fachkraeftestrategie-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [Stand: 30.09.2019].

[526] Vgl. Dritter Gemeinsamer Bericht, Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2017.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Für den Zugang zum Arbeitsmarkt und die erfolgreiche Eingliederung bestehen aus Sicht der Beauftragten weiterhin folgende Herausforderungen:

- Wirkungsevaluation der neuen rechtlichen Regelungen auch mit Blick auf den Abbau rechtlicher wie auch sprachlicher Barrieren
- Steigerung der Erwerbsbeteiligung, insb. von Frauen mit Kindern
- Qualifikationsadäquate Beschäftigung (z. B. für EU-Beschäftigte)
- Verbesserte Möglichkeiten zum Nachholen fehlender Bildungsabschlüsse sowie beruflicher Qualifikationen, die den absehbaren Veränderungen des Arbeitsmarktes Rechnung tragen
- Notwendigkeit spezifischer Unterstützungsangebote und Maßnahmen für geflüchtete Frauen, einschließlich Kinderbetreuung und passende Weiterbildungsangebote, auch in Teilzeit.

4.4.1 Situation auf dem Arbeitsmarkt

Zugang zum Arbeitsmarkt

Für die Integration in die Berufs- und Arbeitswelt hat der Aufenthaltsstatus eine entscheidende Bedeutung, da er neben dem Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt über die rechtlichen Möglichkeiten des Zugangs zu Förderangeboten entscheidet.

Einen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt haben freizügigkeitsberechtigte Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie Staatsangehörige der EWR-Staaten[527] und der Schweiz. Gleiches gilt für die Familienangehörigen dieser Personen, wenn sie diese begleiten.[528] Allerdings gelten in Bezug auf Grundsicherungsleistungen Einschränkungen. Wer nicht in Deutschland arbeitet, selbstständig ist oder einen Leistungsanspruch nach SGB II aufgrund vorheriger Arbeit erworben hat, dem stehen innerhalb der ersten fünf Jahre keine dauerhaften Leistungen nach SGB II oder SGB XII zu.

Assoziationsberechtigte türkische Staatsangehörige sind ebenfalls uneingeschränkt berechtigt, innerhalb der EU eine Beschäftigung aufzunehmen.[529]

Auch drittstaatsangehörige Inhaberinnen und Inhaber eines unbefristeten Aufenthaltstitels haben einen uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang, § 9 Abs. 1 Satz 2 AufenthG.

Für alle übrigen drittstaatsangehörigen Ausländerinnen und Ausländer gilt nach derzeitiger Rechtslage,[530] dass sie eine Erwerbstätigkeit[531] grundsätzlich nur ausüben dürfen, wenn sie einen Aufenthaltstitel besitzen, der nach den Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) die Erwerbstätigkeit erlaubt (§ 4 Abs. 2 Satz 1 AufenthG). Ob eine Erwerbstätigkeit erlaubt ist oder nicht, muss im Aufenthaltstitel eingetragen werden, § 4 Abs. 2 Satz 2 AufenthG.

Die Voraussetzungen für einen Aufenthalt zu Erwerbszwecken sind in §§ 18 bis 21 AufenthG abschließend geregelt. Grundsätzlich ist ein konkretes Arbeitsplatzangebot notwendig. Anhand der angestrebten Tätigkeit prüft die Ausländerbehörde, ob eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken erteilt wird. Die Erfordernisse des Wirtschaftsstandorts Deutschland und die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt sind dabei zu beachten, vgl. § 18 Abs. 1 AufenthG. Gemäß § 18 Absatz 2 AufenthG muss die BA dem Aufenthalt zustimmen, es sei denn, die Zustimmung ist

---

[527] Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums sind Island, Liechtenstein und Norwegen.

[528] Vgl. Kap. IV.1.1.

[529] Für weitere Informationen siehe: Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages zur aufenthaltsrechtlichen Rechtsstellung türkischer Staatsangehöriger, WD 3 – 3000 – 159/16.

[530] Die Ausführungen zu Drittstaatsangehörigen beziehen sich auf die derzeitige Rechtslage bis zum Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes am 01.03.2020. Siehe dazu unter Kap. II. 4.4.3 „Fachkräfteeinwanderungsgesetz“.

[531] Erwerbstätigkeit umfasst alle selbstständigen und nicht selbstständigen Tätigkeiten, § 2 Abs. 2 AufenthG.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

entbehrlich, § 39 AufenthG.[532] Soweit die angestrebte Tätigkeit eine berufliche Qualifikation erfordert, muss die persönliche berufliche Qualifikation der/des Betreffenden nachgewiesen sein.[533]

Einen weiteren relevanten Zugang zur Beschäftigung regeln § 18 Abs. 4 Satz 1 und 2 AufenthG[534] sowie § 18 Abs. 3 AufenthG[535]. Darüber hinaus haben Inhaberinnen und Inhaber eines Aufenthaltstitels nach § 19a AufenthG („Blaue Karte EU“)[536], eines Aufenthaltstitels zur Arbeitsplatzsuche von Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen (§ 18c AufenthG bzw. § 16 Abs. 5 AufenthG)[537] sowie einer Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug[538] gemäß § 27 Abs. 5 AufenthG Zugang zum Arbeitsmarkt. Daneben können Inhaberinnen und Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung (§§ 16 bis 17b AufenthG) oder einer Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (§§ 22 bis 26 AufenthG) erwerbstätig sein.

Allgemeine Entwicklung

Der deutsche Arbeitsmarkt hat sich in den letzten Jahren außerordentlich positiv entwickelt. Das Arbeitskräftepotenzial steigt seit Jahren. Einen wesentlichen Beitrag hat hierzu die Erwerbsmigration aus den Staaten der EU-Osterweiterung seit 2004 geleistet, womit auch langfristig positive volkswirtschaftliche Effekte verbunden werden.[539]

Zwar nahmen in den vergangenen zwei Jahren sowohl die Zahl der Zuwanderinnen und Zuwanderer aus den nicht europäischen Asylherkunftsländern[540] (HKL) als auch die Zahl der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ab. Laut Freizügigkeitsmonitoring[541] des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sank 2018 das dritte Jahr in Folge die Nettozuwanderung. Kamen im Jahr 2015 auf dem Höhepunkt der Zuwanderung noch netto rd. 382.500 EU-Bürgerinnen und -Bürger nach Deutschland, reduzierten sich die Zahlen 2016 auf rd. 294.000 und 2017 auf rd. 257.000.[542] 2018 blieben im Saldo rd.

---

[532] Die Bundesagentur für Arbeit prüft im Rahmen einer Vorrangprüfung, ob für die konkrete Arbeitsstelle bevorrechtigte Personen, die sich bereits im Inland befinden, in Betracht kommen. Außerdem prüft sie im Rahmen einer Gleichwertigkeitsprüfung, ob die Arbeitsbedingungen den üblichen Bedingungen entsprechen (§ 39 Abs. 2 AufenthG).

[533] Ausländische Berufsabschlüsse müssen in Deutschland anerkannt werden. Vgl. Kap. II 4.3.5.

[534] Gemäß § 18 Abs. 4 Satz 1 und 2 AufenthG kann ein Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Tätigkeit, die eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt, erteilt werden, wenn dies nach der Beschäftigungsverordnung zulässig ist. Eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt, darf nur erteilt werden, wenn dies durch zwischenstaatliche Vereinbarungen bestimmt ist oder nach der BeschV ausdrücklich zulässig ist.

[535] Nach der sog. Westbalkanregelung können Staatsangehörige von Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit eine Beschäftigung in Deutschland ausüben (§ 26 Abs. 2 BeschV).

[536] Drittstaatsangehörige, die eine hoch qualifizierte Beschäftigung ausüben wollen und die ein bestimmtes Jahresbruttogehalt erzielen, haben einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt. Sie können eine Blaue Karte EU erhalten, § 19a AufenthG: Grundlage für die Blaue Karte EU ist die EU-Richtlinie 2009/50/EG. Die Blaue Karte EU soll hoch qualifizierten Drittstaatsangehörigen einen erleichterten Aufenthalt in der EU ermöglichen. Voraussetzungen sind ein Hochschulabschluss und eine Mindestgehaltsgrenze von 53.600 € brutto (2019) bzw. 41.808 € (2019) in sog. Mangelberufen, in denen es in Deutschland eine hohe Anzahl unbesetzter Stellen gibt.

[537] Drittstaatsangehörige, die über einen deutschen Hochschulabschluss oder einen vergleichbaren oder anerkannten ausländischen Hochschulabschluss verfügen und die ihren Lebensunterhalt sichern, können für bis zu sechs Monate einen Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche erhalten. Schließt sich die Arbeitsplatzsuche unmittelbar an den Studienaufenthalt an, dürfen sich Absolventinnen und Absolventen einer deutschen Hochschule bis zu 18 Monate zur Arbeitsplatzsuche in Deutschland aufhalten.

[538] Vgl. Kap. II.4.1.

[539] Baas, Timo (et al.) in: IAB Kurzbericht 9/2019: Positive Effekte durch Arbeitsmigration (EU-Osterweiterung).

[540] Statistisches Aggregat „Personen mit einer Staatsangehörigkeit aus einem der zugangsstärksten Herkunftsländer von Asylbewerbern: Syrien, Iran, Irak, Eritrea, Nigeria, Somalia, Afghanistan, Pakistan“.

[541] Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Bürgern nach Deutschland, Bericht für das Jahr 2018.

[542] Von den Nettozuwanderern sind etwa 90 % im erwerbsfähigen Alter von 16 bis 65 Jahren.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

240.000 EU-Zuwanderinnen und Zuwanderer in Deutschland. Die zahlenmäßig stärksten Zuwanderergruppen kamen 2018 aus Rumänien, Polen, Bulgarien und Kroatien.

Hingegen hat die Erwerbsmigration von Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten[543] in den vergangenen Jahren besonders stark zugenommen. Diese können seit 2016 als Arbeitsmigranten nach Deutschland kommen und eine Aufenthaltserlaubnis beim Vorliegen eines Arbeitsplatzangebots – unabhängig von ihrer Qualifikation – erhalten. Ende 2018 stellten Personen aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Serbien, Montenegro, Kosovo sowie Mazedonien zusammen knapp 25 % aller Ausländerinnen und Ausländer mit einem Aufenthaltstitel zum Zwecke der Erwerbstätigkeit. Zum Jahresende 2015 hatte der Anteil noch bei rd. 9 % gelegen. Der Anstieg dürfte darauf zurückzuführen sein, dass Westbalkanstaaten als sichere Herkunftsländer eingestuft wurden und seit 2016 ein erleichterter Zugang zum Arbeitsmarkt besteht. Seit Ende 2015 ist die Anzahl der Personen mit einem Aufenthaltstitel zum Zwecke der Erwerbstätigkeit von 13.000 auf 66.000 (+53.000) angestiegen.[544] In Bezug auf die Bewertung dieser Entwicklung ist darauf hinzuweisen, dass eine differenzierte Analyse noch aussteht, ob der weitgehende Verzicht auf Ausgangsqualifikationen lohnt und das Arbeitslosigkeitsrisiko verbunden mit dem Leistungsbezug nicht zu hoch ist. Aus den mit der Westbalkanregelung verbundenen positiven Arbeitsmarkteffekten kann aus Sicht der Beauftragten daher kein Automatismus abgeleitet werden, nach dem dieser Ansatz grundsätzlich geeignet wäre, den Migrationsdruck aus weiteren im politischen Prozess strittigen sicheren Herkunftsstaaten zu verringern.

Im Berichtszeitraum zeigt die berufliche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund Fortschritte in Bezug auf einen Anstieg ihrer Erwerbstätigkeit, insb. in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Die nachfolgenden Ausführungen zeigen die Entwicklung und die Situation von Ausländerinnen und Ausländern sowie von Menschen mit Migrationshintergrund am Arbeitsmarkt auf, um Handlungsperspektiven für deren bessere Teilhabe am Arbeitsmarkt zu entwickeln. Es ist zu beachten, dass hierfür Daten oftmals nur für eine der beiden Personengruppen verfügbar sind – also entweder Personen mit Migrationshintergrund oder Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit.

Durch die weiterhin positive wirtschaftliche Entwicklung setzt sich der seit über zehn Jahren anhaltende Anstieg der Erwerbstätigkeit auch innerhalb des Berichtszeitraums fort. Eine gesteigerte Erwerbsbeteiligung der inländischen Bevölkerung sowie v. a. die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte gleichen negative demografische Effekte (noch) aus. Die Zahl der Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund stieg im Zeitraum von 2011 bis 2017 um 34,2 % an, die der Erwerbstätigen ohne Migrationshintergrund um 7 %.

Die Erwerbsquote sowohl von Ausländerinnen und Ausländern als auch von Deutschen ist relativ kontinuierlich gestiegen (siehe Tabelle 25). Sie lag im Jahr 2014 bei 69,1 % für Ausländerinnen und Ausländer und bei 78,6 % für Deutsche.[545] Seit 2016 macht sich die Fluchtzuwanderung deutlich bemerkbar, da sich die Datenbasis bei männlichen Erwerbspersonen erhöhte.

---

[543] Im Rahmen der sog. Westbalkanregelung (§ 26 der Beschäftigungsverordnung) können Staatsangehörige der genannten Länder bis Ende 2020 grundsätzlich einen erleichterten Arbeitsmarktzugang erhalten, sofern ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt und sie in den letzten 24 Monaten vor Antragstellung keine Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten haben.

[544] Geis-Thöne in: IW-Report 41/18; Aktuelle Zahlen zur Zuwanderung aus den Westbalkanländern.

[545] Die Erwerbsquote beschreibt den Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung im Alter von 15 bis 65 Jahren; Erwerbspersonen sind alle Erwerbstätigen, d. h. alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einem Arbeitsverhältnis, Selbstständigen und Angehörigen der freien Berufe sowie die Erwerbslosen, d. h. die Arbeitslosen, die einen Arbeitsplatz suchen, unabhängig davon, ob sie bei der Agentur für Arbeit gemeldet sind oder nicht.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 28: Erwerbsquoten von Ausländerinnen/Ausländern und Deutschen (in Prozent)

Jahr	Deutsche			Ausländer		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
Bevölkerung auf Basis des Zensus 2011						
2011	78,1	82,7	73,4	68,1	79,6	56,9
2012	77,9	82,5	73,3	68,9	80,0	57,9
2013	78,4	82,6	74,1	68,9	80,0	57,8
2014	78,6	82,5	74,6	69,1	80,0	57,9
2015	78,5	82,2	74,9	69,0	79,5	58,0
2016	79,2	82,7	75,6	67,4	75,8	57,9
2017	79,8	83,2	76,4	68,2	77,1	58,0

Quelle: Mikrozensus (Statistisches Bundesamt), Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung im Alter von 15 bis 65 Jahren

Die Erwerbsquoten ausländischer Frauen unterscheiden sich je nach Staatsangehörigkeit erheblich: So nähern sich die Quoten der EU-Erwerbspersonen denen der deutschen Erwerbspersonen beider Geschlechter relativ an, dagegen verharren die Erwerbsquoten von Frauen aus Drittstaaten[546] auf niedrigem Niveau (siehe Tabelle 26). Das kann ein Effekt der Fluchtmigration sein, bedarf allerdings weiterer Untersuchungen. Aus Sicht der Beauftragten besteht hier erheblicher Handlungsbedarf.

Tabelle 29: Erwerbsquoten von Frauen nach ausgewählter Staatsangehörigkeit

	Erwerbsquoten in %		darunter Frauenerwerbsquoten	
	2011	2016	2011	2016
Insgesamt	77,3	77,9	71,9	76,6
Deutsche	78,2	79,4	73,5	75,8
EU	76,6	80,1	68,8	71,3
Drittstaaten	62,8	58,5	49,2	48,0

Quelle: Eurostat, entnommen aus: DIW WB Nr. 35/2017

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern

Die positive wirtschaftliche Entwicklung in den letzten Jahren hat insb. zu einem deutlichen Aufwuchs bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit geführt. In den letzten fünf Jahren lagen die Steigerungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr zwischen 9 % und 11,1 %. Damit ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern deutlich stärker gestiegen als die von Deutschen – deren Wachstumsraten pro Jahr in dem genannten Zeitraum zwischen 1,6 % und 2,3 % lagen.

Wesentlichen Anteil am Beschäftigungswachstum hatten hieran Beschäftigte aus den seit 2004 beigetretenen EU-Mitgliedstaaten.[547] Für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung lagen die Beschäftigungsquoten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

[546] DIW WB 35/2017.

[547] Diese umfassen die 2004 beigetretenen osteuropäischen Staaten (EU-8) sowie die als EU-2 bezeichneten 2007 beigetretenen Staaten Bulgarien und Rumänien; das statistische Aggregat EU-11 erfasst die neuen Beitrittsländer einschließlich Kroatien.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

aus Staaten der EU-Osterweiterung im Dezember 2018 bei 52,3 %[548] (die der Deutschen bei 62,8 %). Hervorzuheben sind hier relativ hohe Beschäftigungsquoten (sozialversicherungspflichtige Beschäftigung) von Personen aus Kroatien mit 61,1 % und aus Rumänien mit 58 %. Die Quote der Ausländerinnen und Ausländer insgesamt lag im Dezember 2018 bei 43,7 %.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

[548] BA-Statistik: Auswirkungen der Migration auf den Arbeitsmarkt; Ausgabe 02/2019.

Tabelle 30: Entwicklung sozialversicherungspflichtiger sowie ausschließlich geringfügiger Beschäftigung nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Geschlecht

Jahresdurchschnitt	Beschäftigungsart	Geschlecht	Insgesamt	darunter							
				Deutsche	Ausländer	darunter aus					
						Asylherkunftsländer (Top 8)	EU ohne Deutschland	EU-2	EU-8	GIPS	Kroatien
			1	2	3	4	5	6	7	8	9
Jahr 2013	Sv-pflichtig Beschäftigte	Insgesamt	29.713.028	27.365.495	2.330.160	61.952	1.169.243	111.586	337.263	411.517	84.005
		Männer	15.990.311	14.548.755	1.430.675	48.124	692.679	61.552	191.260	261.524	42.094
		Frauen	13.722.717	12.816.740	899.485	13.828	476.564	50.034	146.003	149.992	41.910
	ausschl. geringf. Beschäftigte	Insgesamt	5.256.147	4.687.139	551.429	23.562	218.775	30.896	72.015	71.731	15.222
		Männer	1.891.582	1.685.972	199.392	15.425	80.840	12.246	23.602	28.232	5.305
		Frauen	3.364.565	3.001.167	352.037	8.137	137.935	18.650	48.414	43.499	9.917
Jahr 2014	Sv-pflichtig Beschäftigte	Insgesamt	30.196.720	27.641.561	2.539.061	67.149	1.341.124	177.406	400.252	439.782	92.483
		Männer	16.222.678	14.647.426	1.565.094	52.420	807.100	107.198	232.739	278.889	48.357
		Frauen	13.974.042	12.994.136	973.967	14.729	534.025	70.208	167.513	160.893	44.126
	ausschl. geringf. Beschäftigte	Insgesamt	5.250.160	4.648.310	583.614	26.464	244.388	44.421	77.838	76.420	15.837
		Männer	1.917.204	1.696.177	214.745	17.987	92.413	18.782	25.401	30.670	5.508
		Frauen	3.332.956	2.952.133	368.869	8.477	151.975	25.639	52.437	45.750	10.329
Jahr 2015	Sv-pflichtig Beschäftigte	Insgesamt	30.823.092	27.995.585	2.811.666	78.507	1.546.554	254.423	474.900	468.376	109.822
		Männer	16.510.440	14.762.814	1.737.567	62.021	941.249	160.277	280.262	295.831	60.615
		Frauen	14.312.653	13.232.771	1.074.098	16.486	605.305	94.145	194.638	172.545	49.207
	ausschl. geringf. Beschäftigte	Insgesamt	5.080.368	4.470.609	592.246	29.709	258.544	55.793	80.423	75.623	16.998
		Männer	1.885.942	1.660.664	219.381	20.918	98.637	24.522	25.867	30.258	5.810
		Frauen	3.194.427	2.809.944	372.865	8.791	159.907	31.271	54.557	45.365	11.188
Jahr 2016	Sv-pflichtig Beschäftigte	Insgesamt	31.508.445	28.379.129	3.112.962	105.958	1.741.171	324.290	540.888	493.911	135.107
		Männer	16.877.292	14.932.229	1.934.690	86.217	1.068.357	208.526	322.190	310.716	78.280
		Frauen	14.631.152	13.446.899	1.178.272	19.741	672.814	115.764	218.698	183.195	56.827
	ausschl. geringf. Beschäftigte	Insgesamt	5.017.855	4.393.176	606.130	39.141	267.111	62.503	80.769	75.014	18.722
		Männer	1.892.753	1.657.828	228.867	29.453	101.998	27.770	25.698	29.787	6.343
		Frauen	3.125.101	2.735.347	377.263	9.688	165.113	34.733	55.071	45.227	12.378
Jahr 2017	Sv-pflichtig Beschäftigte	Insgesamt	32.234.350	28.759.552	3.457.803	164.802	1.920.734	392.086	601.125	517.185	156.322
		Männer	17.292.698	15.112.002	2.169.798	139.999	1.183.497	254.226	360.752	323.856	92.268
		Frauen	14.941.653	13.647.550	1.288.005	24.803	737.236	137.859	240.374	193.329	64.054
	ausschl. geringf. Beschäftigte	Insgesamt	4.948.543	4.308.305	621.373	55.880	270.112	66.956	80.199	73.347	19.392
		Männer	1.897.920	1.649.157	242.333	44.541	102.761	29.753	25.230	28.869	6.424
		Frauen	3.050.623	2.659.147	379.041	11.339	167.351	37.203	54.968	44.478	12.967
Jahr 2018	Sv-pflichtig Beschäftigte	Insgesamt	32.964.195	29.114.948	3.831.030	251.703	2.094.067	463.049	655.302	538.457	176.407
		Männer	17.727.079	15.288.296	2.426.925	219.173	1.294.267	301.890	394.966	335.482	105.646
		Frauen	15.237.115	13.826.652	1.404.106	32.530	799.800	161.160	260.336	202.975	70.761
	ausschl. geringf. Beschäftigte	Insgesamt	4.875.280	4.225.278	631.913	69.006	270.849	69.354	79.497	71.675	20.064
		Männer	1.893.860	1.637.116	250.343	54.977	102.522	30.361	24.947	28.066	6.506
		Frauen	2.981.420	2.588.163	381.569	14.029	168.327	38.993	54.550	43.609	13.559

Quelle: BA-Beschäftigungsstatistik, Sonderauswertung Zeitreihe 2013-2018 (Jahresdurchschnitt), Stand 12.07.2019

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Frauenanteil an der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung liegt bei Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit weiterhin etwa zehn Prozentpunkte unterhalb desjenigen von Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit (2017: 37,5 % zu 47,2 %). Seit 2013 nimmt der Anteil an ausländischen Frauen leicht ab, was mit dem starken Beschäftigungsaufwuchs von Männern aus Asylherkunftsländern erklärbar ist. Von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den wichtigsten Asylherkunftsländern waren 2017 nur 15 % weiblich. 2018 stieg die Anzahl zwar an, dennoch sank der Anteil auf 13%.

Deutlich niedrigere Beschäftigungsquoten[549] weisen Staatsangehörige aus den nicht europäischen Asylherkunftsländern auf (26 %). Die sehr geringe Quote für Staatsangehörige aus den Asylherkunftsländern dürfte damit zusammenhängen, dass deren Anzahl stark zugenommen hat, während Beschäftigungsaufnahmen nach der Anerkennung des Flüchtlingsschutzes verzögert und langsamer realisiert werden. Im Vergleich zum Vorjahr erhöhte sich die Quote deutlich um 7,5 Prozentpunkte. Zum Vergleich beträgt die Beschäftigungsquote für Deutsche 62,8 %.[550]

Wie im 11. Bericht der Beauftragten dargestellt, setzt sich das Anwachsen der ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigung[551] v. a. von Personen aus Drittstaaten fort: Der Anteil der ausschließlich geringfügig beschäftigten Deutschen sank von 88,5 % im Jahr 2013 auf 87 % im Jahr 2017, während er bei den Ausländerinnen und Ausländern 11,1 % im Jahr 2013 auf knapp 13 % 2017 stieg. Die Gesamtzahl ausschließlich geringfügig Beschäftigter stagnierte in den letzten drei Jahren bei den Personen aus Staaten der EU-Osterweiterung (sog. EU-11) und den GIPS (Griechenland, Italien, Portugal, Spanien) hingegen fand ein deutlicher Aufwuchs bei den Personen aus Südosteuropa (Rumänien und Bulgarien, sog. EU-2) seit 2013 um 175,5 % und aus den Asylherkunftsländern seit 2017 um 79,4 % statt.

Fast die Hälfte aller ausschließlich geringfügig beschäftigten Ausländerinnen und Ausländer arbeitete 2017 in den Bereichen des Gastgewerbes und der Erbringung sonstiger wirtschaftlicher und privater Dienstleistungen.[552] Abweichend davon sind die Personen aus EU-11 am häufigsten in der Landwirtschaft tätig, gefolgt von zuvor benannten Bereichen. Diese Branchen sind trotz Mindestlohn typische Niedriglohnbranchen und i. d. R. nicht auskömmlich zur Sicherung des Lebensunterhalts. Insoweit findet sich ein Großteil dieser Beschäftigten im ergänzenden Leistungsbezug in der Grundsicherung wieder.

Qualifikation, qualifikationsadäquate Beschäftigung und Anforderungsniveau

Deutliche Unterschiede bestehen bei der Qualifikation der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Deutschen und Ausländerinnen und Ausländer. Während im Jahr 2017 7,9 % der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Deutschen keinen formalen Berufsabschluss aufweisen und der Anteil derer, deren Ausbildung unbekannt ist, 8,1 % beträgt, sind die entsprechenden Anteile bei den Ausländerinnen und Ausländern mehr als doppelt so hoch. Mehr als jeder Fünfte (22,3 %) hat keinen beruflichen Abschluss und bei 28,8 % ist der Abschluss unbekannt. Einen Berufsabschluss – einschließlich der akademischen Abschlüsse – haben rd. 81,4 % der Deutschen. Bei den Ausländerinnen und Ausländern sind es knapp 50 %.[553]

---

[549] Beschreibt die Beschäftigungsquote sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung; BA-Statistik mit Stand 10/2018.

[550] BA-Statistik: Berichte: Arbeitsmarkt kompakt – Auswirkungen der Migration auf den Arbeitsmarkt, Ausgabe 03/2019.

[551] Vgl. Tabelle 25.

[552] Klassifikation der Wirtschaftszweige WZ 2008; Gruppe N: Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (z. B. Wach- und Objektschutz, Hausmeister- und Reinigungstätigkeiten); Gruppe S: sonstige Dienstleistungen (z. B. Friseur-, Kosmetiksalons; Interessenverbände).

[553] BA-Statistik: Migrationsmonitor Strukturmerkmale.

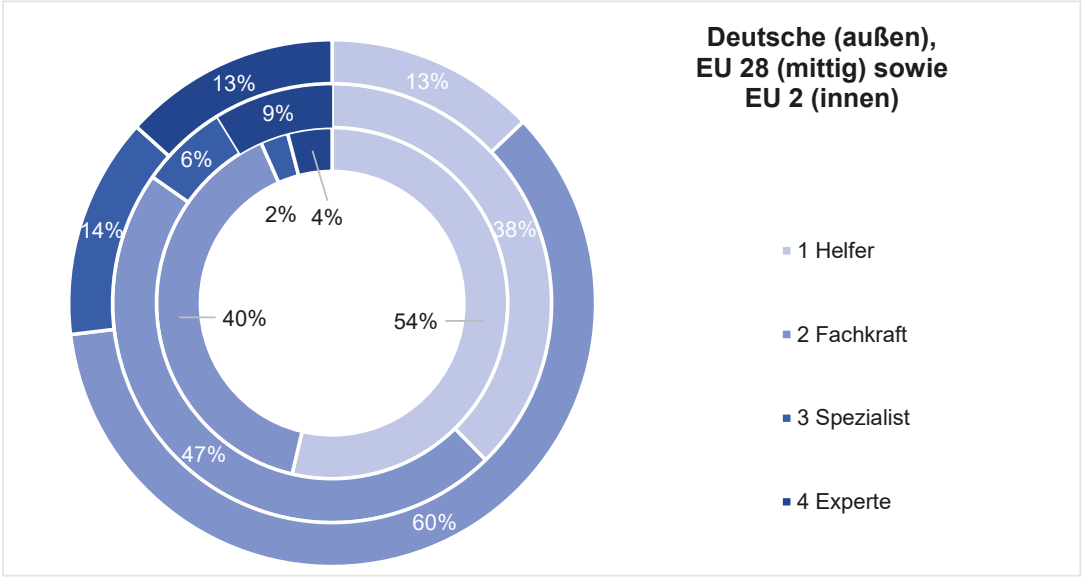
Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Diese Daten zeigen die Notwendigkeit abschlussorientierter Bildungsangebote und verbesserter Möglichkeiten der Anerkennung ausländischer Abschlüsse.[554] Ziel sollte eine Annäherung der Verteilung von Abschlüssen zwischen Menschen mit deutscher und mit ausländischer Staatsangehörigkeit sein. Gerade die Zugewanderten im Fluchtkontext verfügen kaum über vergleichbare berufliche Abschlüsse. Insofern sind das Nachholen von Bildungsabschlüssen und abschlussorientierte Qualifizierungsmaßnahmen begleitend durch berufssprachliche Elemente[555] für eine dauerhafte Integration in Arbeit zwingend notwendig.

Betrachtet man neben den Qualifikationen auch das Anforderungsniveau der Tätigkeiten, so können erste Rückschlüsse auf die Qualität der Beschäftigung gezogen werden (Abbildung 1 und 2). Hier ist festzustellen, dass unter den Unionsbürgerinnen und -bürgern die Südosteuropäer (EU-2) – weit über dem Durchschnitt anderer Gruppen – als Helferinnen und Helfer (54 %) und in deutlich geringerem Maße als Fachkräfte, Spezialisten bzw. Experten tätig sind.[556]

Mehr als ein Drittel der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländerinnen und Ausländer arbeiten auf Helferniveau (36 %). Deutlich höher ist der Anteil bei Personen aus den Asylherkunftsländern mit rd. 46 %. Diese Anteile liegen insgesamt deutlich über dem Niveau der Deutschen (13 %).

Abbildung 24: Tätigkeitsniveaus sozialversicherungspflichtig Beschäftigter: Deutsche, EU-28 sowie EU-2 im Vergleich (2017)



Quelle: BA Statistik, Sonderauswertung (Stand 4.1.2019); eigene Darstellung

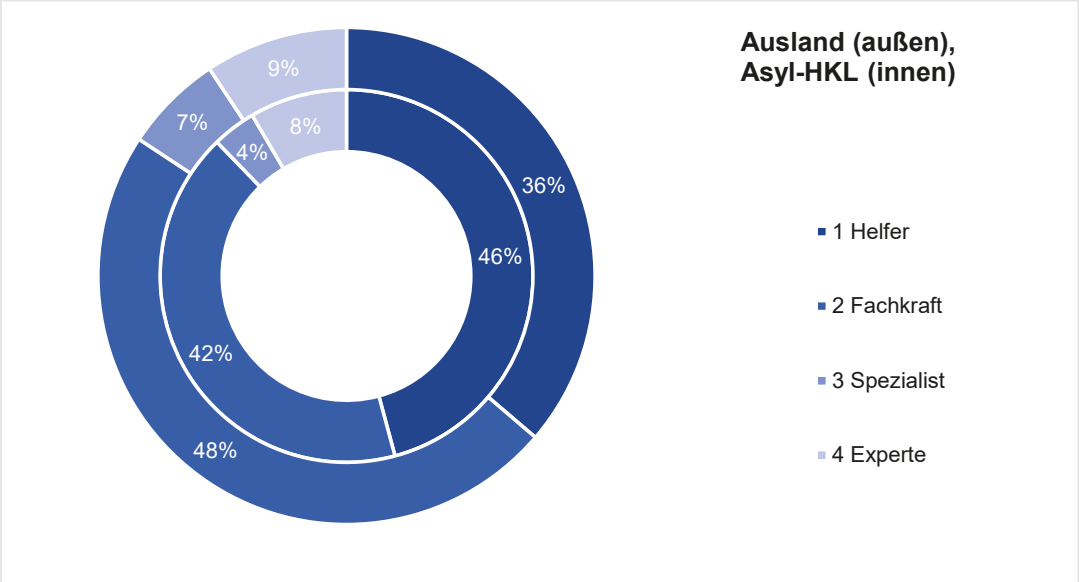
[554] Zur Praxis der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse siehe Kap. II.4.4.5.

[555] Siehe Kap. II.4.4.4.

[556] Siehe dazu Ausführungen in Kap. II.4.4.6.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 25: Tätigkeitsniveaus sozialversicherungspflichtig Beschäftigter: Ausland insgesamt im Vergleich zu den Top-8-Asylherkunftsländern (2017)



Quelle: BA-Statistik, Sonderauswertung (Stand 04.01.2019); eigene Darstellung

Das Risiko, aus einer Helfertätigkeit heraus arbeitslos zu werden, ist ungleich höher als bei entsprechend beruflich qualifizierten Beschäftigten.

Auch bezogen auf die Bevölkerung mit Migrationshintergrund insgesamt dürften niedrige oder fehlende Bildungsabschlüsse ebenso häufig zu prekärer Beschäftigung und einem erhöhten Risiko führen, arbeitslos zu werden.[557] In der erwerbstätigen Bevölkerung ohne Migrationshintergrund verfügen rd. 88 % der Personen zwischen 15 und 64 Jahren über einen berufsqualifizierenden Abschluss, in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund hingegen nur knapp 70 %. Der Wert bei Frauen mit Migrationshintergrund liegt um rd. drei Prozentpunkte über dem der Männer (71 % zu 68,2 %), was insb. mit einer höheren Anzahl an akademischen Abschlüssen zusammenhängt.

Relativ ausgeglichen sind die Anteile zwischen Männern und Frauen ohne beruflichen Abschluss in der erwerbstätigen Bevölkerung insgesamt mit 12,4 %. Sehr deutlich darüber liegen die Werte der Personen mit Migrationshintergrund: 31,8 % bei Männern (rd. 1,43 Mio. Personen) und 29 % bei Frauen (rd. 1,01 Mio. Personen) – im Vergleich zu denen der Personen ohne Migrationshintergrund mit 7,1 % bei den Männern (rd. 1,114 Mio. Personen) und 8 % bei den Frauen (rd. 1,151 Mio. Personen).

Selbstständigkeit von Personen mit Migrationshintergrund

Einen wichtigen Teilbereich der Erwerbstätigkeit stellt die selbstständige Tätigkeit dar. Der Beauftragten ist es deshalb wichtig, dass der Unterstützung der Selbstständigkeit ein ebenso hoher Stellenwert zukommt wie der Orientierung auf eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit.

Die aktuelle Sonderauswertung des KfW-Gründungsmonitors 2018[558] bestätigt, dass Migrantinnen und Migranten einen überdurchschnittlichen Beitrag zum Gründungsgeschehen in Deutschland leisten. Sie stellen 21 % der Gründerinnen und Gründer bei einem Bevölkerungsanteil von 18 % (im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017). Danach geben 38 % der Migrantinnen und Migranten grundsätzlich der

[557] Statistisches Bundesamt (Destatis): Sonderauswertung Mikrozensus 2017, Tabellenanhang Teil C Tab. 25.

[558] KfW Research, Fokus Volkswirtschaft Nr. 240, 20.01.2019. Online unter: https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2019/Fokus-Nr.-240-Januar-2019-Gruendungen-durch-Migranten.pdf [Stand 23.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Selbstständigkeit den Vorzug vor abhängiger Beschäftigung. In der gesamten Bevölkerung wären nur 29 % lieber selbstständig als angestellt. Ein wichtiger Faktor für diesen Unterschied ist, dass viele Migrantinnen und Migrante durch eine größere Risikofreude und mehr unternehmerische Vorbilder aus ihrer Herkunftskultur geprägt sind. Die erhöhte Gründungsaktivität hat zudem zwei zentrale Gründe: Zum einen ist unter Migrantinnen und Migranten der Wunsch nach beruflicher Selbstständigkeit stärker ausgeprägt als in der Gesamtheit der Bevölkerung. Zum anderen haben sie schlechtere Arbeitsmarktchancen und gründen häufiger in Ermangelung guter Jobalternativen ein eigenes Unternehmen. Eine Studie[559] des ifm 2017 legt zudem dar, dass immer weniger Migrantinnen und Migranten aus der Not bzw. aus der Arbeitslosigkeit heraus ein Unternehmen gründen. Zwar sei der Gründungsboom unter Zugewanderten rückläufig und die Selbstständigenquote sinke, dennoch steige die Zahl Selbstständiger mit ausländischen Wurzeln in absoluten Werten noch immer.

Auch in Bezug auf Geflüchtete wird die Möglichkeit der selbstständigen Erwerbstätigkeit diskutiert, diese unterliegt allerdings aufenthaltsrechtlichen[560], finanziellen und bildungsrelevanten Voraussetzungen. So hat der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) in seinem Gründerreport 2017 dargestellt, dass die Kammern neben schwieriger Finanzierung v. a. Rechtsunsicherheit und mangelnde Deutschkenntnisse als Starthürden sehen. Pilotprogramme des BMWi wie z. B. „Start-up-your-future“ unterstützen Geflüchtete über Patenschaften sowie mit Schulungs- und Vernetzungsangeboten.[561]

Aus Sicht der Beauftragten sollte das Gründungspotenzial von Menschen mit Migrationshintergrund noch stärker genutzt werden. Gerade für neu zugewanderte Personen einschließlich geflüchteter Menschen sollte es professionelle Angebote geben, um diese mit den Eigenheiten des deutschen Systems und der Fachsprache vertrauter zu machen (z. B. spezielle Berufssprachangebote).

Arbeitslosigkeit von Personen ausländischer Staatsangehörigkeit unter besonderer Berücksichtigung struktureller Merkmale

Die Arbeitslosigkeit[562] von Personen ausländischer Staatsangehörigkeit hat sich in den letzten Jahren weiter verringert. Laut IAB-Prognose[563] für 2018/2019 bleibt auch die Zahl der arbeitslosen Geflüchteten auf konstantem Niveau. Begründet wird dies damit, dass geflüchtete Personen entweder neu an Maßnahmen teilnehmen, abgeschlossene Maßnahmen verlängert werden oder – wenn eine Maßnahme endet – per Saldo etwa so viele Flüchtlinge arbeitslos werden wie eine Beschäftigung finden.

Im Zeitraum 2016 bis 2018 ist die Anzahl arbeitsloser Ausländerinnen und Ausländer von rd. 642.700 auf rd. 625.600 Personen im Jahresdurchschnitt gesunken. Im Jahr 2018 befanden sich rd. 148.400 Personen (24,8 %) im Geltungsbereich des SGB III, rd. 450.200 Personen (75,2 %) im Geltungsbereich des SGB II.

---

[559] Studie online unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gruendungspotentiale-menschen-migrantischer-hintergrund.pdf?__blob=publicationFile&v=6 [Stand 23.09.2019].

[560] Drittstaatsangehörige bedürfen für eine selbstständige Tätigkeit in Deutschland einer Aufenthaltserlaubnis. Voraussetzungen sind ein wirtschaftliches Interesse oder ein regionales Bedürfnis, dass eine positive Auswirkung auf die Wirtschaft zu erwarten und die Finanzierung gesichert ist, § 21 AufenthG. Für Personen mit einer Gestattung oder Duldung ist die Ausübung selbstständiger Tätigkeit nicht möglich.

[561] https://www.startupyourfuture.de/de/ [Stand 23.09.2019].

[562] Als arbeitslos gilt, wer Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer ist, vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht oder nicht mehr als 15 Stunden wöchentlich arbeitet. Vorausgesetzt wird darüber hinaus, aktiv die eigene Beschäftigungslosigkeit beenden zu wollen und den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit oder des Trägers der Grundsicherung für Arbeitsuchende zur Verfügung zu stehen. Wer an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnimmt, gilt nach dem Wortlaut des Gesetzes nicht als arbeitslos.

[563] Fuchs, Johann (et al.) in: IAB-Kurzbericht 21/2018.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Besonders stark sank die Zahl der Arbeitslosen aus den Ländern der EU-Osterweiterung auf ein Jahresmittel von 104.500 im Jahr 2018 (2017: Jahresdurchschnitt von 108.900, 2016: 107.260).

Deutlicher wird diese Entwicklung bei Heranziehung der Arbeitslosenquote.[564] Sie sank im Jahresdurchschnitt bei Personen aus EU-11 von 9,3 % 2016 auf 7,5 % 2018. Die Arbeitslosenquote von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit war über die letzten Jahre etwa doppelt so hoch wie die von Deutschen. Seit 2016 ging diese Entwicklung weiter auseinander und erreichte ihren vorläufigen Höhepunkt 2017 mit 14,6 % (Deutsche 4,7 %). Mittlerweile sank die Quote 2018 auf 12,9 %, ist im Vergleich zur Arbeitslosenquote Deutscher (4,3 %) aber noch immer dreimal so hoch. Besonders hohe Arbeitslosenquoten[565] sind bei Personen aus den Kriegs- und Krisengebieten (HKL) mit 33 % zu verzeichnen. Nicht nur für Personen aus EU-11, sondern insgesamt für Staatsangehörige von EU-Staaten ist die Tendenz bei der Arbeitslosenquote sinkend (7,4 % im Dezember 2018, u. a. Rumäninnen und Rumänen mit einer der niedrigsten Quoten von 5,7 %). Lediglich bulgarische Staatsangehörige stechen mit einer vergleichsweise hohen Arbeitslosenquote von 14,1 % deutlich hervor.

In den letzten Jahren hat sich der Zeitraum des Verbleibs in Arbeitslosigkeit bei Arbeitslosen mit ausländischer Staatsangehörigkeit verkürzt. Lag der Verbleib 2017 noch bei 33,4 Wochen, waren es 2018 32,8 Wochen (deutsche Arbeitslose befinden sich derzeit 38,6 Wochen in Arbeitslosigkeit).[566] Allerdings kommen ausländische Arbeitslose häufiger aus Qualifizierungsmaßnahmen als Deutsche (36,7 % vs. 23 %) und beenden ihre Arbeitslosigkeit weniger häufig in Erwerbstätigkeit als Deutsche (24,2 % vs. 33,3 %)

Weitere strukturelle Unterschiede zwischen arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländern und Deutschen bestehen in dem Merkmal „ohne abgeschlossene Berufsausbildung“ (schulische, betriebliche und akademische Berufsausbildung). Während über 77 % der arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer keine abgeschlossene Berufsausbildung hatten, waren es bei den Deutschen nur rd. 42 %. Gegenüber dem Vorjahr ist der Anteil der Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung bei den Ausländerinnen und Ausländern leicht gesunken (–2,1 %), bei den Deutschen hingegen deutlicher zurückgegangen (–6,8 %). Der Anteil von Männern und Frauen an den Arbeitslosen ist interessanterweise bei Deutschen und Ausländern gleich und liegt bei rd. 56 % Männern und rd. 44 % Frauen.[567]

Das Vorhandensein beruflicher Abschlüsse insb. bei ausländischen Arbeitslosen ist in Bezug auf die qualifikationsbedingten Arbeitslosenquoten relevant. Diese zeigen: Je niedriger die Qualifikation, desto schwieriger ist die Position auf dem Arbeitsmarkt.[568] Personen ohne Berufsabschluss sind von Arbeitslosigkeit besonders betroffen. Sie sind fünfmal häufiger arbeitslos als ausgebildete Fachkräfte. Das heißt, die Arbeitslosenquote von Personen ohne Berufsabschluss in Deutschland (2018) liegt bei 18,3 % – für Personen mit einer betrieblichen oder schulischen Ausbildung bei 3 %. Die geringste Arbeitslosenquote weisen Akademikerinnen und Akademiker auf, von denen nur 2,2 % arbeitslos waren. Beschäftigte ohne Berufsausbildung haben im Vergleich zu den anderen Qualifikationsgruppen ein deutlich höheres Risiko, ihre Beschäftigung zu verlieren. Außerdem sind ihre Chancen, ihre Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer Beschäftigung zu beenden, geringer. Entsprechend höher ist das Risiko für diese

---

[564] Diese Arbeitslosenquote ist bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen in Prozent.

[565] Bezogen auf aktuelle Arbeitslosenquoten (Stand 12/2018, kein Jahresdurchschnitt) wurde hier auf Daten des Migrationsmonitors zurückgegriffen, der aus Gründen der Datenverfügbarkeit die Arbeitslosenquoten zur Basis der sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigten (am Wohnort, 15 bis unter 65 Jahre) plus der Arbeitslosen berechnet. Sie fallen damit definitionsgemäß höher aus als Quoten zur Basis aller zivilen Erwerbspersonen. Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt, Ausgabe 3/2019.

[566] BA-Statistik: Bericht: Analyse Arbeitsmarkt für Ausländer (Monatszahlen), Stand März 2019.

[567] Ebd.; Jahresdurchschnittswerte 2018 im Vergleich zu 2017.

[568] IAB Kurzbericht 10/2017 sowie BA-Statistik: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten – Deutschland, Länder, Kreise, Regionaldirektionen, Agenturen für Arbeit, Regionen (Jahreszahlen).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Menschen, langzeitarbeitslos zu werden. Das hohe Arbeitslosigkeitsrisiko von Ungelernten führt außerdem dazu, dass sie die Hälfte der Arbeitslosen stellen.

Die BA-Statistik bestätigt sowohl in den Anforderungsniveaus der vorgesehenen Tätigkeiten für Arbeitslose als auch in der Beschäftigtenstatistik nach Tätigkeitsniveaus (siehe zuvor), dass hier ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besonders betroffen sind. Bei den für die Arbeitslosen vorgesehenen Tätigkeiten wird deutlich, dass etwas mehr als drei Viertel der ausländischen Arbeitslosen 2018 keinen (formal anerkannten) beruflichen Abschluss haben. Insofern sind von ihnen rd. 65 % für eine Helfertätigkeit vorgesehen (bei Deutschen jeweils rd. 40 %). Zum anderen zeigt sich eine Differenz bei den akademischen Abschlüssen bei ausländischen Arbeitslosen (rd. 8 %) – hiervon sind nur die Hälfte für eine Tätigkeit auf Expertenniveau (rd. 4 %) vorgesehen.[569]

Die Arbeitslosenstatistik zeigt bei den Zugängen aus Beschäftigung deutlich, dass Helferinnen und Helfer stärker von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Dies betrifft in erster Linie ausländische Beschäftigte, die arbeitslos werden, mit aktuell 54,4 % aus einer „Helfertätigkeit kommend“. Im Vergleich dazu beträgt der Anteil von deutschen Neu-Arbeitslosen aus Helfertätigkeit nur 25,7 %.[570]

Insofern dürfte auch der hohe Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund an allen Arbeitslosen v. a. eine Folge fehlender beruflicher Qualifikationen sein.

Ein weiteres strukturelles Merkmal stellt der Migrationshintergrund dar.[571] Von rd. 79 % der rd. 2,26 Mio. Arbeitslosen im September 2018 lagen Angaben zum Migrationshintergrund vor. Nur für diesen Personenkreis – das waren rd. 1,78 Mio. Menschen – wurden Statistiken mit dem Merkmal „Migrationshintergrund“ veröffentlicht. 49 % der Befragten gaben an, einen Migrationshintergrund zu besitzen. Gemessen am Anteil dieses Personenkreises von rd. 21,7 % an den Erwerbspersonen insgesamt sind Menschen mit Migrationshintergrund in der Arbeitslosigkeit deutlich häufiger vertreten. Die höchsten Anteile der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund konzentrieren sich dabei auf die Personengruppen mit den höchsten Risikofaktoren am Arbeitsmarkt: Personen ohne Schulabschluss (25 %), ohne abgeschlossene Berufsausbildung (70 %), gering Qualifizierte (72 %) und Langzeitarbeitslose (30 %).

Personen mit eigener Migrationserfahrung und innerhalb dieser Gruppe jene mit ausländischer Staatsangehörigkeit sind stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Personen ohne eigene Migrationserfahrung. In der letztgenannten Gruppe konzentriert sich die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit besonders auf die Altersgruppe der bis 25-Jährigen.

Wie sehr Menschen mit Migrationshintergrund von Arbeitslosigkeit betroffen sind, wird noch deutlicher, wenn man die Verteilung der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund auf die beiden Rechtskreise SGB II und SGB III betrachtet: Von allen Arbeitslosen im SGB II weisen 41 % einen Migrationshintergrund auf, im SGB III ist dies bei 28 % der Arbeitslosen der Fall. Noch höher lag der Anteil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit Migrationshintergrund mit 56,7 %, im Langzeitleistungsbezug rd. 65 %.

---

[569] BA-Statistik Migrationsmonitor (Prozess- und Strukturmerkmale).

[570] BA-Statistik, Sonderauswertung zu: Zugang in Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit nach ausgewähltem Anforderungsniveau und Staatsangehörigkeit 2016-2018.

[571] Die Bundesagentur für Arbeit erhebt gemäß § 281 Abs. 2 SGB III und der Verordnung zur Erhebung der Merkmale des Migrationshintergrunds (MighEV) den Migrationshintergrund. Die Erhebung erfolgt durch eine einmalige Befragung der Arbeitslosen und laufend im Zusammenhang mit der erstmaligen Arbeitslosigkeitsmeldung. Für die Befragten besteht jedoch keine Auskunftspflicht, d. h., die Teilnahme ist freiwillig. Aus datenschutzrechtlichen Gründen dürfen diese Daten nur für statistische Zwecke erhoben und verarbeitet werden. Da diese Daten auf Basis von Befragungen ermittelt werden, ergeben sich die in diesem Zusammenhang üblichen statistischen Nachteile: mangelnde Vollständigkeit, die Einmaligkeit der Befragung bezogen auf die einzelne Person und letztlich auch eine fehlende Überprüfung der Korrektheit der Antworten. Dies kann zu Verzerrungen führen.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bezug von Leistungen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende

Die gute Entwicklung des Arbeitsmarktes zeigt sich auch in der abnehmenden Anzahl von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB), mit Ausnahme eines vergleichsweise geringen Zuwachses 2017 aufgrund der gestiegenen Zahl anerkannter Geflüchteter. Diese Entwicklung fußt allerdings auf deutlichen Rückgängen bei deutschen Leistungsbezieherinnen und -beziehern sowie bei den Personen aus EU-11. Trotz der erfreulichen Rückgänge insgesamt von Staatsangehörigen dieser Staatengruppe zeigt sich, dass der Anteil erwerbstätiger Leistungsbezieherinnen und -bezieher nicht gesunken ist, sondern vielmehr stagniert. Fast 38 % von ihnen sind auf ergänzende SGB-II-Leistungen angewiesen, von den Rumänen und Bulgaren sogar 42 %.[572] Er liegt deutlich über dem Anteil ausländischer ELB insgesamt (2018 rd. 26 %). Inwiefern dies auf die Größe der Bedarfsgemeinschaft zurückzuführen ist, auf niedrigeren Einkommen oder ausschließlich geringfügiger Beschäftigung beruht, ist aktuell nicht darstellbar.

Markant sind diese hohen Anteile insb. deshalb, weil die SGB-II-Hilfequote bei Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern relativ niedrig und auch im Vorjahresvergleich durchweg gesunken ist.[573] Im Dezember 2018 lag diese Quote bei Deutschen bei 6,3 % und bei Ausländerinnen und Ausländern insgesamt bei 20,2 %. Das Niveau für Staatsangehörige aus den neuen osteuropäischen EU-Staaten liegt bei 10,3 % und den GIPS-Staaten bei 10,8 %. Eine Ausnahme bilden hier wiederum die bulgarischen Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger mit 26,5 %.

Deutlich höher fällt die Quote bei den Staatsangehörigen aus den Asylherkunftsländern mit fast 62 % aus.

[572] BA-Statistik: Sonderauswertung zu eLB nach Staatsangehörigkeiten/EU.

[573] BA-Statistik: Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt, Ausgabe 3/2019.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 31: Erwerbsfähige Leistungsberechtigte einschließlich erwerbstätiger Leistungsberechtigter (im ergänzenden Leistungsbezug) (Jahresdurchschnittswerte)

Staat	Berichts-jahr	Bestand erwerbsfähige Leistungsberechtigte	dar. Bestand abhängig erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte	dar. Bestand selbständig erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte	Anteil Erwerbstätiger an eLB an Prozent
		1	2	3	4
Insgesamt	2015	4.327.206	1.128.457	117.277	28,8
	2016	4.311.782	1.089.650	105.230	27,7
	2017	4.362.181	1.069.418	92.998	26,6
	2018	4.141.330	1.022.669	82.440	26,7
dar.: Deutsche	2015	3.219.579	820.030	89.358	28,2
	2016	3.048.992	769.836	79.669	27,9
	2017	2.870.315	723.941	69.379	27,6
	2018	2.643.240	657.823	60.641	27,2
Ausländer	2015	1.094.878	306.321	27.710	30,5
	2016	1.248.672	317.990	25.380	27,5
	2017	1.472.606	343.175	23.449	24,9
	2018	1.478.036	361.825	21.602	25,9
dar.: EU 28 ohne Deutschland	2015	314.077	107.976	10.240	37,6
	2016	333.043	118.340	9.534	38,4
	2017	329.958	119.652	8.499	38,8
	2018	311.821	113.385	7.269	38,7
dar.: EU 10 Beitrittsländer 2004	2015	95.692	31.846	3.574	37,0
	2016	96.350	33.032	3.269	37,7
	2017	90.564	31.740	2.839	38,2
	2018	81.502	28.391	2.415	37,8
EU 2 Beitrittsländer 2007	2015	72.665	27.742	2.621	41,8
	2016	91.289	35.884	2.447	42,0
	2017	99.416	39.620	2.215	42,1
	2018	100.488	40.360	1.886	42,0
dar.: Top 8 Asyl-Herkunftsländer	2015	181.523	31.711	2.230	18,7
	2016	356.956	41.497	2.174	12,2
	2017	603.746	70.630	2.694	12,1
	2018	653.265	104.120	3.395	16,5
dar.: Kontext Fluchtmigration	2015	x	x	x	x
	2016	359.608	38.266	1.399	11,0
	2017	555.746	65.139	1.880	12,1
	2018	608.216	100.507	2.705	17,0

Quelle: BA Statistik Sonderauswertung; Stand 04.04.2019

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4.4.2 Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten

Die Förderung der wirtschaftlichen Eigenständigkeit von Geflüchteten bietet ihnen die Chance, sich in die Gesellschaft einzubringen, und trägt zu einem spannungsfreien sowie gleichberechtigten Zusammenleben bei. Daher sollten alle wesentlichen Instrumente zur frühzeitigen Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt genutzt werden.

Angesichts der Tatsache, dass die Voraussetzungen für die Geflüchteten, die seit 2015 in Deutschland leben, in mancher Hinsicht ungünstiger waren als für Geflüchtete in der Vergangenheit, ist es ein bemerkenswertes Ergebnis, dass bereits im Herbst 2018 über ein Drittel abhängig beschäftigt sind. Drei Aspekte werden in diesem Zusammenhang als integrationshindernd benannt: Erstens sind die Folgen von Krieg und Verfolgung gravierender als bei früheren Kohorten, was mit erhöhten Risiken posttraumatischer Belastungsstörungen einhergeht. Zweitens sind in kurzer Zeit mehr Menschen gekommen, die staatlich untergebracht und versorgt werden mussten, und das hat länger gedauert als in der Vergangenheit. Und drittens sind die Bildungsvoraussetzungen der jüngst eingewanderten Geflüchteten ungünstiger als in der Vergangenheit, v. a. im Bereich der beruflichen Abschlüsse. Damit ist die Arbeitsmarktintegration etwas schneller vorangeschritten, als ursprünglich von der Forschung prognostiziert worden war.[574]

Im Folgenden werden ausgewählte Schwerpunkte im Kontext der Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt beschrieben.

Zugang zum Arbeitsmarkt

Bis zum Inkrafttreten des „Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“[575] am 21.08.2019 konnte Asylsuchenden bereits nach drei Monaten die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt werden, sofern sie nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat kamen und nicht mehr verpflichtet waren, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (§ 61 AsylG).[576] Personen mit einer Duldung konnten ebenfalls bereits nach drei Monaten Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten (§ 32 BeschV), sofern nicht ein Beschäftigungsverbot nach § 60a Abs. 6 AufenthG[577] vorlag. Eine Erlaubnis der Ausländerbehörde war für alle Beschäftigungen immer erforderlich.[578] Die Ausübung selbstständiger Tätigkeit ist für beide Gruppen nicht möglich.[579]

Im Rahmen des sog. Migrationspakets wurden vom Deutschen Bundestag u. a. das „Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung“[580] sowie das „Zweite Gesetz zu besserer Durchsetzung der Ausreisepflicht“[581] verabschiedet. Beide Gesetze enthalten Änderungen im Aufenthalts- (AufenthG) und Asylgesetz (AsylG), die sich auf den Zugang von Asylsuchenden und Geduldeten zum Arbeitsmarkt auswirken.

---

[574] Prof. Dr. Brücker, Herbert, Interview; In: IAB-Forum vom 20.01.2019; zugleich Brücker et al.: „Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Deutschland: Der Stand zum Jahresbeginn 2017“ (4/2017) http://doku.iab.de/aktuell/2017/aktueller_bericht_1704.pdf [Stand: 30.09.2019].

[575] BGBl. 2019 Teil I Nr. 31, S. 1294, ausgegeben zu Bonn am 20.08.2019.

[576] In der Fassung v. 20.10.2015, gültig v. 24.10.2015 bis zum 20.08.2019.

[577] In der Fassung v. 20.07.2017, gültig v. 29.07.2017 bis zum 20.08.2019.

[578] Die Praxis der Ausländerbehörden, bereits während des Asylverfahrens oder auch Geduldeten eine Beschäftigungserlaubnis zu erteilen, ist teilweise allerdings sehr restriktiv und bundesweit uneinheitlich. Die Versagung einer Beschäftigungsduldung kann während des laufenden Asylverfahrens nicht auf die fehlende Mitwirkung an der Beschaffung von Passersatzpapieren gestützt werden, vgl. VG Köln, Beschluss vom 23.01.2018, Az.: 5 L 31/18.

[579] Vgl. § 21 Abs. 6 AufenthG sowie Schröder in Hofmann, Nomos Kommentar Ausländerrecht, 2. Auflage. 2016, § 61 AsylG, Rn. 6 f..

[580] BGBl. 2019 Teil I Nr. 26, S. 1021, ausgegeben zu Bonn am 15. Juli 2019. Siehe zum Gesetzgebungsverfahren sowie Inhalt des Gesetzes in Gänze online unter: http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP19/2429/242950.html [Stand: 30.09.2019]. An dieser Stelle geht es allein um die Änderung bei der Ausdehnung des Beschäftigungsverbots. Vgl. im nachfolgenden Abschnitt zum Inhalt des Gesetzes im Allgemeinen.

[581] Siehe zum Gesetzgebungsverfahren sowie Inhalt des Gesetzes in Gänze online unter: http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP19/2472/247201.html [Stand: 30.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Das „Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung“ sieht eine teilweise Ausdehnung des Versagungsgrunds von § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG vor. Für Geduldete ergibt sich ab dem 01.01.2020 auch dann grundsätzlich ein Beschäftigungsverbot, wenn sie aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen und ihren Asylantrag zurücknehmen oder einen solchen nicht stellen. Dies gilt allerdings nicht bei unbegleiteten minderjährigen Ausländern für die Rücknahme des Asylantrags oder den Verzicht auf die Asylantragstellung, wenn die Rücknahme oder der Verzicht im Interesse des Kindeswohls erfolgt.

Mit dem „Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ wird die Dauer der Verpflichtung, in Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen, bis zur Entscheidung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung, längstens jedoch auf bis zu 18 Monate erweitert. Bei minderjährigen Kindern und ihren Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern besteht die Wohnpflicht in Aufnahmeeinrichtungen längstens jedoch bis zu sechs Monaten. Diese Verpflichtung wirkt sich auch auf den Zugang zum Arbeitsmarkt aus, da für die Dauer der Verpflichtung Asylsuchenden die Erwerbstätigkeit grundsätzlich nicht gestattet ist. Die Regelung in § 61 AsylG wurde hinsichtlich der Beschäftigungserlaubnis für Asylsuchende angepasst. Es bleibt bei dem grundsätzlichen Beschäftigungsverbot während der Wohnverpflichtung. Nach neun Monaten ist Asylsuchenden aber die Beschäftigung bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen zu erlauben. Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten bleiben davon weiterhin ausgenommen. Zudem kann Geduldeten, die zum Wohnen in einer Aufnahmeeinrichtung verpflichtet sind, nunmehr erst nach sechsmonatigem Besitz einer Duldung die Beschäftigung erlaubt werden, wobei die Verpflichtung zum Aufenthalt in einer Aufnahmeeinrichtung nicht als Versagensgrund herangezogen werden kann.

Diese Änderungen wirken sich auch überall dort aus, wo der Arbeitsmarktzugang Folgerechte nach sich zieht. Das gilt insb. für den Zugang zum Ausbildungsmarkt, weil die Ausübung einer betrieblichen Berufsausbildung immer auch der Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis bedarf. Darüber hinaus unterliegt der Zugang zu den Sprachfördermaßnahmen dem Kriterium der Arbeitsmarktnähe.[582]

Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung

Zum inländischen Arbeitskräftepotenzial gehören auch Menschen mit Migrationshintergrund, die nur geduldet sind und damit keinen rechtmäßigen Aufenthalt besitzen. Im Zuge der Diskussionen rund um ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz wurde von der Beauftragten nicht zuletzt auch wegen zahlreicher Forderungen aus der Wirtschaft sowie der Zivilgesellschaft bereits zu einem frühen Zeitpunkt eine einmalige Stichtagsregelung für Geduldete gefordert, die ihren Lebensunterhalt sichern und gut integriert sind, die langen Voraufenthaltszeiten nach § 25b AufenthG von sechs bzw. acht Jahren aber noch nicht erfüllen. In den Jahren 2015/2016 sind innerhalb sehr kurzer Zeit viele Menschen als Geflüchtete nach Deutschland gekommen. Daran anknüpfend hat sich auch die Zahl der rechtskräftig abgelehnten Asylsuchenden erhöht, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, aber aus tatsächlichen, rechtlichen, dringenden humanitären oder persönlichen Gründen eine Duldung erhalten. Ergebnis dieser Sondersituation sind gut integrierte Menschen mit einer Duldung, die sich anstrengen und einen Beitrag für die Gesellschaft leisten. Die erheblichen Integrationsanstrengungen von Geflüchteten, Arbeitgebern, Kommunen und Ehrenamtlichen in den letzten vier Jahren bedürfen einer gesetzlichen Würdigung. Die hohe Leistungsbereitschaft und der Arbeitskräftebedarf der Wirtschaft haben in vielen Fällen zu Beschäftigungsverhältnissen von geduldeten Personen geführt. Ziel war es, für die Gruppe der gut integrierten Geduldeten eine pragmatische Lösung zu finden, die den Interessen der Wirtschaft entspricht und die

[582] Arbeitsmarktnah sind Personen, die bei der Agentur für Arbeit ausbildungssuchend, arbeitsuchend oder arbeitslos gemeldet, beschäftigt oder in betrieblicher Berufsausbildung sowie in einer Einstiegsqualifizierung, in einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme oder in der ausbildungsvorbereitenden Phase der Assistierten Ausbildung sind.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Integrationsleistungen der Geflüchteten und der vielen ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer würdigt.

Das am 15.07.2019 verkündete „Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung“, das am 07.06.2019 im Rahmen des Migrationspakets vom Deutschen Bundestag verabschiedet wurde, zielt darauf ab, besondere Fallgruppen der Duldungen aus dem allgemeinen Duldungstatbestand des § 60a AufenthG in eigene Vorschriften zu überführen und neu zu strukturieren und so auch ihre Anwendung zu vereinheitlichen. Betroffen sind langfristig aus persönlichen Gründen nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG geduldete Ausländer, denen ein rechtssicherer Aufenthalt ermöglicht und eine Bleibeperspektive aufgezeigt werden soll. Das sog. Duldungsgesetz tritt am 01.01.2020 in Kraft.[583] Ziel der Änderungen ist mehr Rechtsklarheit und -sicherheit für Arbeitgeber und Geduldete. Inwiefern das Ziel mit diesem Gesetz erfüllt werden kann, bleibt abzuwarten.

Die wesentlichen Neuregelungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Mit der neu eingeführten Beschäftigungsduldung werden Kriterien für einen „verlässlichen Status Geduldeter“ definiert, die ihren Lebensunterhalt durch eine Erwerbstätigkeit selbst sichern und die gut integriert sind.
- Diese Beschäftigungsduldung soll nach 30 Monaten bei Vorliegen der Voraussetzungen und verbesserten Kenntnissen der deutschen Sprache in eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG führen.
- Hinsichtlich der bereits bestehenden Regelung der Ausbildungsduldung werden wesentliche Voraussetzungen konkretisiert, um eine bundeseinheitliche Anwendungspraxis zu erreichen. Zudem werden staatlich anerkannte oder vergleichbar geregelte Assistenz- und Helferberufe einbezogen.
- Darüber hinaus werden sowohl die Ausbildungs- als auch die Beschäftigungsduldung an die Voraussetzung Identitätsklärung geknüpft.
- Bei der Ausbildungsduldung ist zudem die dreimonatige Vorduldungszeit als Voraussetzung bei Erteilung an geduldete Personen, die nach dem 31.12.2016 eingereist sind, neu.[584]

Grundsätzlich begrüßt die Beauftragte den mit dem Gesetz verfolgten Ansatz, gut integrierten Geduldeten, die erwerbstätig sind und ihren Lebensunterhalt sichern, früher als bislang die Chance auf einen rechtmäßigen Aufenthalt zu geben. Aus Sicht der Beauftragten hätte das Gesetz in einigen Punkten die aus der Praxis berichteten Probleme und Anregungen pragmatischer aufnehmen können.[585]

Letzteres gilt gerade im Hinblick auf die strengen Voraussetzungen für die Erteilung der künftigen Beschäftigungsduldung. Um eine solche zu erhalten, muss die Ausländerin oder der Ausländer u. a. seit zwölf Monaten im Besitz einer Duldung sein, seit 18 Monaten eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer regelmäßigen Arbeitszeit von mindestens 35 Stunden pro Woche (bei Alleinerziehenden 20) ausüben, seit zwölf Monaten und zum Zeitpunkt der Antragstellung den Lebensunterhalt eigenständig sichern und über hinreichende mündliche Kenntnisse der deutschen Sprache[586] verfügen, auch wenn zuvor kein Integrationskurs besucht wurde. Zudem müssen die Geduldeten u. a. straffrei sein, einen Integrationskurs abgeschlossen haben (sofern eine Verpflichtung zur Teilnahme bestand) und dürfen keine Bezüge zu terroristischen oder extremistischen Organisationen haben. Im Übrigen dürfen keine Ausweisungsverfügung und keine

---

[583] Die Regelung zur Erteilung einer Beschäftigungsduldung (§ 60d AufenthG-E) tritt am 31.12.2023 außer Kraft. Darüber hinaus wird die Beschäftigungsduldung in ihrer Anwendung zeitlich auf diejenigen beschränkt, die bis zum 01.08.2018 eingereist sind.

[584] Im Kabinettsbeschluss waren hier ursprünglich noch sechs Monate vorgesehen. Eine Reduzierung hat sich im parlamentarischen Verfahren ergeben. Geduldete, die bis zum 31.12.2016 eingereist sind, müssen keine Vorduldungszeit erfüllen, wenn die Berufsausbildung vor dem 02.10.2020 beginnt.

[585] Hier soll nur beispielhaft die Unternehmer-Initiative „Bleiberecht durch Arbeit“ erwähnt werden.

[586] Mündliche Kenntnisse der deutschen Sprache auf dem Niveau A2 GER.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abschiebungsanordnung bestehen. Das gilt ggf. auch für Ehe-/Lebenspartnerinnen und -partner.[587] Darüber hinaus wird im sog. Duldungsgesetz geregelt, dass ein Anspruch auf die Beschäftigungsduldung[588] nur dann besteht, wenn die Identität abschließend geklärt ist. Hierbei werden den Geduldeten unterschiedliche Fristen zur Klärung gesetzt.[589] Bislang knüpft die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis[590] an die zumutbare Mitwirkung der Ausländerinnen und Ausländer an. Eine abschließende Klärung ist insoweit nicht erforderlich.[591] Gleichwohl können geduldete Personen im Wege des Ermessens eine Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung nach dem sog. Duldungsgesetz auch dann erhalten, wenn die Identität nicht abschließend geklärt ist, sie aber die erforderlichen und ihnen zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen haben.[592] Letzteres ist aus Sicht der Beauftragten zu begrüßen, weil man so Einzelfällen in der Praxis gerecht werden kann.

Darüber hinaus bleibt abzuwarten, ob das Ziel der bundeseinheitlichen Anwendung erreicht werden kann. Auch das Gesetz lässt weiterhin Spielraum für unterschiedliche Auslegungen in den Ländern. Schließlich wird die Ausbildungsduldung auch weiterhin nicht auf berufsvorbereitende Maßnahmen – beispielsweise die sog. Einstiegsqualifizierungen – angewandt. Hier bleibt es im Ermessen der Länder, für eine solche Maßnahme eine Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG zu erteilen. Aus Sicht der Beauftragten wäre begrüßenswert, auch die Einstiegsqualifizierungen von der Anspruchsduldung zu erfassen.

In einem engen Zusammenhang mit dem sog. Duldungsgesetz standen die Entwicklungen zum Entwurf eines „Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht".[593]

Vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländern wird seit Inkrafttreten dieses Gesetzes die Duldung nach § 60b AufenthG mit dem Zusatz „für Personen mit ungeklärter Identität"[594] erteilt, wenn die Abschiebung aus von ihnen selbst zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden kann, weil sie das Abschiebungshindernis durch eigene Täuschung über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit selbst herbeiführen oder sie zumutbare Handlungen zur Erfüllung ihrer Passbeschaffungspflicht nicht vornehmen. Damit bleibt es eine Duldung nach § 60a AufenthG. Neu daran ist insb. die Erfüllung einer „besonderen Passbeschaffungspflicht", die konkret festgelegt wird. Bei einer Duldung mit dem Zusatz „für Personen mit ungeklärter Identität" darf u.a. eine Erwerbstätigkeit nicht erlaubt werden. Der erste Entwurf dieser Regelung hat in der Öffentlichkeit viele Diskussionen hervorgerufen[595] und im Ressortverfahren grundlegende Änderungen erfahren. Im Ergebnis sieht die Regelung ein Beschäftigungsverbot in Konstellationen vor,

---

[587] § 60d Abs. 1 Nr. 2 bis 6 AufenthG (neu), in der Fassung vom 08.07.2019, gültig ab 01.01.2020.

[588] Dies gilt auch für die Ausbildungsduldung und stellt insofern eine Verschärfung der geltenden Rechtslage dar.

[589] Eine Klärung der Identität ist grundsätzlich erforderlich a) bei Einreise vor dem 01.01.2020 bis zur Beantragung der Ausbildungsduldung, spätestens bis zum 30.06.2020, oder b) bei Einreise ab Januar 2020 innerhalb der ersten sechs Monate nach Einreise. Bei der Erteilung der Beschäftigungsduldung muss die Identität grundsätzlich bei Antragstellung bzw. bis spätestens 30.06.2020 geklärt sein.

[590] Und damit auch die Erteilung einer sog. (Ausbildungs)duldung.

[591] Von Ausländerinnen und Ausländern sind insoweit strengere Anforderungen zu erwarten, als dass das Gesetz ihnen den Besitz eines gültigen Passes als Obliegenheit zuweist (§ 3 Abs. 1 AufenthG) und sie verpflichtet, falls sie einen gültigen Pass oder Passersatz nicht besitzen, u. a. an der Beschaffung des Identitätspapiers mitzuwirken (§ 48 Abs. 3, § 82 AufenthG). Der Begriff der Zumutbarkeit schließt es lediglich aus, Ausländerinnen und Ausländern von vornherein erkennbar aussichtslose Handlungen abzuverlangen. Vgl. insoweit auch OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 16.10.2018, Az.: 3 B 4.18.

[592] Vgl. § 60c Abs. 7 und § 60d Abs. 4 AufenthG (neu), in der Fassung vom 08.07.2019, gültig ab 01.01.2020.

[593] Siehe zum Gesetzgebungsverfahren sowie Inhalt des Gesetzes in Gänze online unter: http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP19/2472/247201.html [Stand: 30.09.2019]. sowie ausführlich im vorangegangenen Abschnitt.

[594] § 60b AufenthG (neu), in der Fassung v. 15.08.2019, gültig ab 21.08.2019.

[595] Vgl. u. a. die Gemeinsame Stellungnahme des Bevollmächtigten des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union und des Leiters des Kommissariats der deutschen Bischöfe vom 24.01.2019.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

in denen bereits nach bestehender Rechtslage in vielen Fällen eine Erwerbstätigkeit nicht erlaubt werden durfte, weil die geduldete Person nicht an der Passersatzpapierbeschaffung mitgewirkt hat. Die Anknüpfung an die Mitwirkungspflicht anstatt an die Erfüllungspflicht bildet aus Sicht der Beauftragten die lebenspraktische Realität weitaus besser ab. Es wird künftig noch mehr als bisher darauf ankommen, genau zu prüfen, welche Anforderungen an die Passbeschaffung an die einzelnen Betroffenen zumutbar gestellt werden können und in welchen Fällen der Zusatz nicht gerechtfertigt ist, weil eine gewisse Handlung gerade nicht in den Händen des oder der Einzelnen liegt.[596] Die Duldung mit dem Zusatz „für Personen mit ungeklärter Identität" soll bis Juli 2020 keine Anwendung finden auf Geduldete, die sich in einem Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnis befinden. Auf Inhaberinnen bzw. Inhaber der künftigen Ausbildungs- bzw. Beschäftigungsduldung findet die „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität" ohne zeitliche Einschränkung keine Anwendung.[597]

Geduldete Personen unterliegen – grds. auch mit der Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung – nach wie vor dem AsylbLG. Die Kosten für das AsylbLG tragen die Kommunen, je nach Land erfolgt eine im Umfang unterschiedliche Erstattung durch das Land.[598] Auch wenn bei vollziehbar ausreisepflichtigen Personen die Ausreispflicht nach wie vor im Vordergrund steht, so ist auch klar, dass viele dieser geduldeten Personen mittel- bis langfristig in Deutschland verbleiben werden. Ihr Ausschluss von bestimmten Integrationsangeboten ist insoweit nicht überzeugend, als oftmals auch eine Rückkehr nicht absehbar ist. Eine frühzeitige Förderung ist in vielen Fällen sowohl integrationspolitisch als auch mit Blick auf den Fachkräftemangel und die Aktivierung von Arbeitskräftepotenzialen in Deutschland sinnvoll.

Änderungen in der Beschäftigungsverordnung

Am 26.06.2019 hat das Kabinett einen Verordnungsentwurf zur Änderung der Verordnung zum Integrationsgesetz und der Beschäftigungsverordnung beschlossen. Durch die Verordnung[599] werden seit Inkrafttreten am 06.08.2019 die Regelungen der „Verordnung zum Integrationsgesetz zur Aussetzung der Vorrangprüfung für Asylsuchende und Geduldete" entfristet und bundesweit ausgedehnt. Außerdem können diese Personen künftig dann, wenn ihnen die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt wird, immer auch in Leiharbeitsverhältnissen beschäftigt werden. Aus Sicht der Beauftragten bietet die Beschäftigung in der Leiharbeit vielen Zuwanderinnen und Zuwanderern die Chance, Arbeitserfahrungen und Anknüpfungspunkte für den späteren Einstieg in der entsprechenden Branche zu sammeln. Die Beauftragte hat sich im Sinne einer frühzeitigen Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt explizit für diese Änderungen eingesetzt.

Auswirkungen des allgemeinen Mindestlohns auf die Beschäftigung Geflüchteter in Regionen höheren ortsüblichen Lohns

Seit dem 01.01.2015 gilt in Deutschland ein allgemeiner Mindestlohn, der seit dem 01.01.2019 – von wenigen Ausnahmen abgesehen – flächendeckend 9,19 € brutto pro Stunde beträgt.[600]

Für die Arbeitsagenturen und Jobcenter bedeutet die Beachtung des gesetzlichen Mindestlohns, dass sie nicht in Arbeitsverhältnisse vermitteln dürfen, die gegen ein

---

[596] Das gilt gerade mit Blick auf die Bleiberechtsregelungen nach §§ 25a und 25b AufenthG. Die Zeiten einer Duldung nach § 60b AufenthG-E werden nicht als notwendige Vorduldungszeiten angerechnet.

[597] Vgl. § 105 AufenthG (neu), in der Fassung v. 15.08.2019, gültig ab 21.08.2019. Die Beschäftigungsduldung gilt befristet bis zum 31.12.2023.

[598] Vgl. Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung vom 19.12.2018. Online unter: https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungenstellungnahmen-2019-stellungnahme-des-deutschen-vereins-zum-gesetzentwurf-der-bundesregierung-ueber-duldung-bei-ausbildung-und-beschaeftigung-vom-19-dezember-2018-3564,1616,1000.html [Stand: 30.09.2019].

[599] BGBl. Jahrgang 2019 Teil I Nr. 28, S. 1109, ausgegeben zu Bonn am 2. August 2019.

[600] Die Festlegung des Mindestlohns erfolgt durch die Mindestlohnkommission; weitere allgemeine Erläuterungen online unter: https://www.mindestlohn-kommission.de/ [Stand: 30.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Gesetz oder die guten Sitten verstoßen. Bei Verstößen gegen gesetzliche oder tarifliche Regelungen oder Vorliegen von Sittenwidrigkeit ist der Vermittlungsauftrag abzulehnen. In Regionen mit höheren ortsüblichen Löhnen bilden diese den Maßstab; als unterstes Limit gilt der Mindestlohn. Eine Ausnahme für Asylsuchende, Geduldete oder anerkannte Flüchtlinge ist nicht vorgesehen.

Diesen Maßstab muss die Bundesagentur für Arbeit bei Erteilung der Beschäftigungserlaubnis durch die Ausländerbehörde, für die die Arbeitsagentur die Arbeitsbedingungen zu prüfen hat, anlegen. Die Ausübung einer Beschäftigung von Asylsuchenden setzt – wie bei anderen Ausländerinnen und Ausländern auch – voraus, dass der oder die Asylsuchende nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt wird.

Inwiefern es aufgrund der Entlohnungsthematik Beschäftigungsverhältnisse nicht zustande gekommen sind bzw. es aufgrund dessen zu Ablehnungen von Beschäftigungserlaubnissen gekommen ist, ist weder quantitativ noch qualitativ erfasst und sollte insoweit Ziel künftiger Untersuchungen sein.

Situation und Integration geflüchteter Frauen

Nach den starken Zuwanderungen im Fluchtkontext in den Jahren 2015 (rd. 441.900, davon 136.000 weiblich) und 2016 (722.370, davon rd. 247.800 weiblich) sank die Zahl der Asylerstantragsteller über alle Altersgruppen hinweg 2017 auf rd. 198.300 (davon rd. 78.400 weiblich) und 2018 auf rd. 162.000 (davon rd. 70.100 weiblich). Etwas über die Hälfte der weiblichen Asylsuchenden war in den letzten beiden Jahren zum Zeitpunkt der Einreise 18 Jahre und älter. Die meisten kamen aus Syrien, dem Irak und Afghanistan, 2018 neben Syrien vermehrt aus der Islamischen Republik Iran und Nigeria.[601]

Viele der weiblichen Asylsuchenden stehen mittlerweile dem Arbeitsmarkt zur Verfügung: Die Anzahl der arbeitsuchend gemeldeten Frauen lag durchschnittlich zwischen 132.000 (2017) und 134.000 (2018). Anerkannte Flüchtlinge haben uneingeschränkten Zugang zu Förder- und Unterstützungsleistungen des SGB II. Wenn Asylsuchende und Geduldete entsprechend den individuellen Voraussetzungen wie eingangs beschrieben Zugang zum Arbeitsmarkt haben, können auch sie über den § 131 SGB III mit ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gefördert werden.

Die Fluchtmigration hat sich bislang nur marginal auf den Arbeitsmarkt in Deutschland ausgewirkt. Es wird erwartet, dass die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten ähnlich wie in der Vergangenheit verläuft oder sogar eine Nuance besser.[602] Die gute Lage am Arbeitsmarkt unterstützt die Beschäftigungsaufnahme: Die Beschäftigungsquote der Personen aus den Asylherkunftsländern lag Ende 2018 bei rd. 32 %. Bei Betrachtung des Anteils weiblicher Geflüchteter zeigen sich jedoch deutliche Abweichungen. Laut einer Längsschnittuntersuchung[603] einer seit Mitte Juni 2016 neu zugewanderten Kohorte mit dem Merkmal „Fluchtmigration“ lag nach 18 Monaten der Anteil sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung bei Männern mit 20,2 % um ein Vielfaches höher als bei Frauen, deren Anteil nur 4,6 % betrug.

Geflüchtete Frauen und Männer sind vielfach mit ähnlichen Problemen konfrontiert, wenn es um die Integration in den Arbeitsmarkt geht, wie z. B. Sprachbarrieren, Anerkennung beruflicher Abschlüsse oder prekäre Beschäftigung.

---

[601] Das Bundesamt in Zahlen 2015 bis 2018. Online unter: http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/Asylzahlen/BundesamtInZahlen/bundesamt-in-zahlen-node.html [Stand: 23.09.2019].

[602] Prof. Dr. H. Brücker in: http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/261490/effekte-der-fluchtmigration-interview-mit-prof-dr-herbert-bruecker?p=all [Stand: 23.09.2019].

[603] BA-Statistik. Online unter https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Grundlagen/Methodik-Qualitaet/Methodenberichte/Arbeitsmarktstatistik/Generische-Publikationen/Methodenbericht-Integration-Fluechtlinge.pdf [Stand 23.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Geflüchtete Frauen stehen jedoch vor zusätzlichen Herausforderungen, wie die IAB-BAMF-SOEP-Befragungen[604] bestätigen:

- sie waren trotz vergleichbarer Bildungsabschlüsse in den Herkunftsländern seltener erwerbstätig als Männer;
- ihr Bildungsstand ist sehr heterogen und abhängig vom Herkunftsland, tendenziell aber niedriger als der der Männer;
- z. T. sind es Familienkonstellationen (insb. mit Kleinkindern) und tradierte Rollenverständnisse, die Erwerbstätigkeit erschweren;
- Traumatisierung; erhöhte körperliche wie auch psychische Gesundheitsrisiken.

Die Strukturdaten der BA-Statistik zeigen ebenso die Unterschiede zwischen Männern und Frauen mit dem Merkmal „Fluchtmigration“ auf.

Von den arbeitsuchenden Geflüchteten sind lediglich 28 % weiblich. Rund 40 % von ihnen waren arbeitslos gemeldet. Deutlich höher liegt die Anzahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB), insb. die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit Kindern stieg seit 2016 stark an.[605] Waren 2016 von den rd. 360.000 ELB rd. 35 % weiblich, so lag ihr Anteil 2017 mit rd. 556.000 und 2018 mit rd. 608.000 bei durchschnittlich 40 %. Bereits hier ist erkennbar, dass nur ein vergleichsweise niedriger Anteil der ELB dem Arbeitsmarkt tatsächlich zur Verfügung steht.[606]

Besonders deutlich nahm die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit Kindern zu, insb. mit mehr als drei Kindern: Lag sie im Dezember 2017 noch bei rd. 259.300 (davon rd. 117.000 mit drei Kindern und mehr), waren im Dezember 2018 bereits rd. 290.700 Bedarfsgemeinschaften mit Kindern (davon rd. 136.100 mit drei Kindern und mehr – anteilig fast 47 %) registriert.

Bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit einer Staatsangehörigkeit aus den 8 Hauptasylherkunftsländern waren 2017 rund 15 % weiblich, 2018 rd. 13 %, obgleich die Gesamtzahl der Frauen in den letzten Jahren gestiegen ist (siehe Tabelle 25).

Dieser vergleichsweise niedrige Anteil an weiblichen Beschäftigten kann neben Bildungsaspekten (Spracherwerb, Schulbildung, berufliche Bildung) auch familiäre Gründe haben.

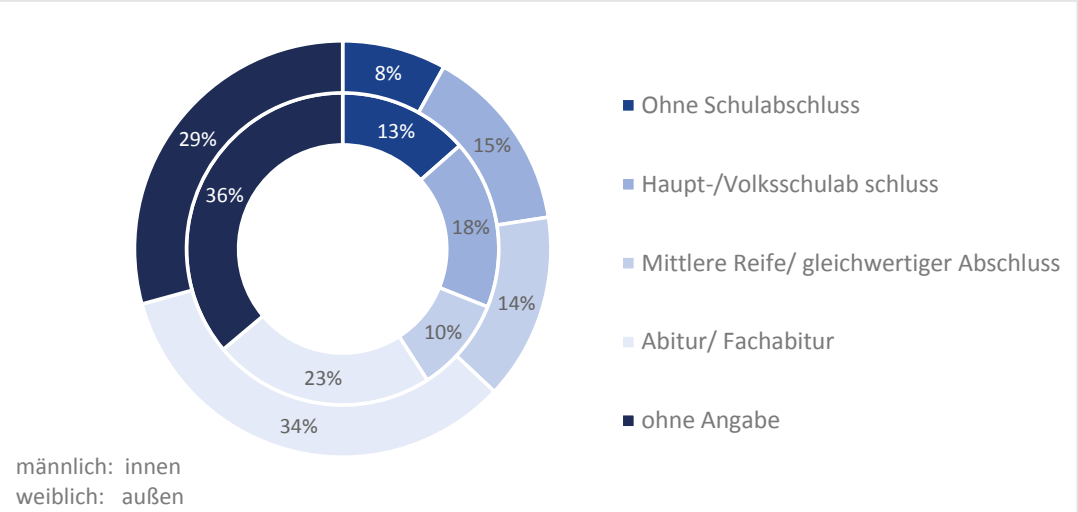
[604] IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: 1. Welle 2016 BAMF-Kurzanalyse 05/2016; 2. Welle BAMF-Kurzanalyse 1/2019.

[605] BA-Migrationsmonitor im Kontext Fluchtmigration; Bestandswerte jeweils Dezember 2016, 2017, 2018.

[606] Am Beispiel Dezember 2018 (insgesamt): 133.800 arbeitsuchende Frauen, davon 55.390 arbeitslos gemeldet; die Zahl der erwerbsfähigen weiblichen Leistungsberechtigten lag bei 236.000.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 26: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte aus den Asylherkunftsländern nach Schulabschluss und Geschlecht (Jahresdurchschnitt)



Quelle: BA-Beschäftigtenstatistik, Sonderauswertung Stand 03.01.2019; eigene Berechnung

So zeigen die die Ergebnisse der IAB-BAMF-SOEP-Befragung 2016 über alle Herkunftsländer hinweg unterschiedliche Bildungsstrukturen der weiblichen und männlichen Antragsteller auf. 2015 und 2016 wiesen Frauen noch ein deutlich geringeres Bildungsniveau auf als die Männer, was hingegen 2017 nicht mehr durchgängig feststellbar war: Einerseits besaßen Frauen weiterhin häufiger keine formelle Schulbildung als Männer (Frauen: 15,6 %, Männer: 9,4 %), andererseits überstieg – im Unterschied zu den Vorjahren – der Anteil der Hochschulbesucher unter den Frauen denjenigen der Männer. Ein ähnliches Bild zeigt die Analyse der Bildung von volljährigen Asylerstantragstellenden 2018: Als höchste besuchte Bildungseinrichtung nannten 22,4 % der Männer und 23,6 % der Frauen eine Hochschule. Dafür lag der Anteil an weiblichen Personen ohne formelle Schulbildung mit 14,2 % deutlich über dem Anteil der Männer (7,6 %).[607]

Über den Zusammenhang von Erwerbstätigkeit und familiärer Situation gibt die IAB-BAMF-SOEP-Befragung 2018 Auskunft[608]: Waren zum Befragungszeitpunkt im zweiten Halbjahr 2017 27 % aller Männer und 6 % aller Frauen erwerbstätig, war die Erwerbstätigenquote von Frauen mit kleinen Kindern besonders niedrig (3 %, bei Männern: 18 %). Selbst geflüchtete Frauen mit älteren Kindern gingen nur zu 9 % einer Beschäftigung nach. Aber auch Familien ohne eigene Kinder im Haushalt wiesen vergleichbare Rollenmuster auf: 6 % der Frauen arbeiteten, hingegen 30 % der Männer.

Ursachen dafür zeigt die Befragung nicht auf, aber Studien zum Erwerbsverhalten[609] von Müttern mit Migrationshintergrund zeigen Erklärungsansätze auf: Nicht allein unzureichende Kinderbetreuungsmöglichkeiten, sondern auch Erwerbstätigkeit vor der Geburt und die Familienfreundlichkeit des Arbeitsplatzes spielen eine Rolle. Dennoch deutet einiges bei geflüchteten Frauen darauf hin, dass kulturelle Faktoren, die gesellschaftliche Akzeptanz von Erwerbstätigkeit in den Herkunftsmilieus sowie das Bildungsniveau einen nicht unerheblichen Einfluss haben. Weitere Ausführungen zur

---

[607] Heß, Barbara (2019): Potenziale von Asylerstantragstellenden: Analyse der „SoKo“ – Sozialstrukturdaten. Jahresbericht 2018. Berichtsreihen zu Migration und Integration, Reihe 3, Nürnberg, Jahresbericht 2018 des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

[608] Brücker, Herbert/ Croisier, Johannes/ Kosyakova, Yuliya/ Kröger, Hannes/ Pietrantuono, Giuseppe/Rother, Nina und Schupp, Jürgen (2019): Zweite Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung.

Geflüchtete machen Fortschritte bei Sprache und Beschäftigung. Ausgabe 01|2019 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

[609] Boll, Christina / Lagemann, Andreas in: Das Erwerbsverhalten von Eltern mit Migrationshintergrund – SOEP-basierte Befunde und deren Implikation für Hamburg; HWWI Policy Paper 112.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Erwerbsbeteiligung von Müttern mit Migrationshintergrund (MH) sind dem Kapitel II.4.1. (Integration heißt Familien stärken) zu entnehmen.

Die IAB-BAMF-SOEP-Befragung stellt zudem fest, dass ein zügiges Asylverfahren und ein schneller Einstieg in Integrations- und Sprachkurse sowie die Inanspruchnahme von Beratungs- und Fördermaßnahmen der BA die Aufnahme einer (auch adäquaten) Erwerbstätigkeit deutlich erhöhen.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Programme für Geflüchtete, insbesondere mit Blick auf Frauen

Neben dem Erwerb berufsrelevanter Sprachkenntnisse sind Qualifikationen der Geflüchteten ein wichtiger Schlüsselfaktor zu ihrem Arbeitsmarkterfolg.

Bund, Länder und Kommunen haben in den Jahren seit 2015 zahlreiche Maßnahmen und Projekte zur Arbeitsmarktintegration geflüchteter Menschen initiiert und verstetigt.[610]

Die Bundesagentur für Arbeit und die zuständigen Träger der Grundsicherung (SGB II) haben in den zurückliegenden Jahren sowohl Anpassungen in der Aufbau- und Ablauforganisation vorgenommen als auch arbeitsmarktpolitische Instrumente stärker auf die besonderen Bedürfnisse von Schutzsuchenden ausgerichtet. Die Beteiligung geflüchteter Frauen an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten stieg in dem betrachteten Zeitraum von 2016 bis 2018 zwar an, jedoch gibt es – abgesehen von einer frauenspezifischen Aktivierungsmaßnahme – keine weiteren auf die besonderen Erfordernisse und Problemlagen geflüchteter Frauen ausgerichteten Standardprodukte.

Die Bundesagentur für Arbeit stellte zentral verschiedene Maßnahmen den Arbeitsagenturen und Jobcentern zur Verfügung, die entsprechend den regionalen Bedarfen (nicht flächendeckend) zum Einsatz kamen: „Perspektiven für Flüchtlinge und Migranten – Potenziale identifizieren, Integration ermöglichen“ (PerF).[611] In angepasster Variation wird die PerF-Maßnahme für die Zielgruppen der weiblichen Geflüchteten (Perf-W) und jungen Schutzsuchenden (PerjuF) angeboten, um den Unterstützungsbedarfen dieser Personenkreise besonders zu begegnen. In den Jahren 2017/2018 nahmen bundesweit ca. 9.000 (8.974) Personen mit Fluchterfahrung an PerF-Maßnahmen teil. Die Maßnahme PerjuF wurde von ca. 12.500 (12.537) betreffenden Personen in den Jahren 2016 bis 2018 besucht. Mit der Maßnahme Perf-W („Perspektiven für weibliche Geflüchtete und Migrantinnen“) konnten in den Jahren 2017 und 2018 ca. 600 (610) weibliche Geflüchtete erreicht werden. Als weitere sprachbezogene Kombinationsmaßnahme wurden KompAS („Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb“)[612] und die „KomBer“-Maßnahme („Kombination berufsbezogene Sprachförderung“) eingerichtet. Im Zeitraum 2016 bis 2018 nahmen ca. 17.000 (17.831) Personen an KompAS-Maßnahmen teil sowie ca. 5.000 (5.056) Personen mit Fluchterfahrung 2018 an einer KomBer-Maßnahme.

---

[610] Auf eine differenzierte Darstellung der Bundesprogramme wird hier verzichtet und auf die aktuelle Gesamtübersicht des Bundes in Form der „Darstellung der Maßnahmen der Bundesregierung für die Sprachförderung und Integration“ verwiesen: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/massnahmen-der-bundesregierung-fuer-sprachfoerderung-und-integration-von-fluechtlingen.html [Stand 23.09.2019].

[611] PerF-Maßnahmen haben das Ziel, Geflüchtete an den deutschen Arbeitsmarkt heranzuführen; es werden berufsfachliche Kenntnisse/Fähigkeiten erhoben, daraufhin berufliche Perspektiven erarbeitet und berufsfachliche Sprachkenntnisse vermittelt.

[612] Diese Maßnahme kombiniert Sprachförderangebote des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten der BA. Innerhalb dieser Maßnahme wird der allgemeine Integrationskurs mit Elementen zur Kompetenzfeststellung und frühzeitigen Aktivierung (z. B. berufliche Orientierung, interkulturelle Sensibilisierung, Abbau von Vermittlungshemmnissen, Bewerbungstrainings) verknüpft. Seit 2018 werden mit KomBer („Kombination berufsbezogene Sprachförderung“) Berufssprachkurse nach der Deutschsprachförderverordnung (DeuFöV) mit einer Maßnahme zur Heranführung an den Arbeitsmarkt, zur Feststellung und Verringerung von Vermittlungshemmnissen kombiniert, die auch eine Vermittlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ermöglicht.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Als weitere Maßnahmen wurden in Kooperation mit Wirtschafts- und Sozialpartnern branchenübergreifende Kooperationsmodelle[613] unter Begleitung von sog. „Kümmerern“ entwickelt, in denen in den Jahren 2017 und 2018 ca. 4.000 (4.014) Personen einmündeten.

Zur Beteiligung von Menschen mit Fluchthintergrund an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten vgl. Tabelle 4 im Tabellenanhang[614].

Die Beteiligung von Frauen mit dem Merkmal „Fluchtmigration“ an den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Arbeitsagenturen und Jobcenter zeigt, dass rein rechnerisch etwas über die Hälfte dieser Gruppe gefördert wurde. Von den Männern hingegen wurde rein rechnerisch fast jeder gefördert (Dezember 2018: rd. 322.000 männliche Arbeitsuchende und rd. 342.000 männliche Förderfälle).[615]

Tabelle 32: Eintritte in ausgewählte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach Geschlecht 2016 bis 2018

	2016			2017			2018		
Arbeitsmarktpolitische Instrumente	Personen im Kontext von Flucht-migration	darunter Frauen	Anteil (in Prozent)	Personen im Kontext von Flucht-migration	darunter. Frauen	Anteil (in %)	Personen im Kontext von Flucht-migration	darunter Frauen	Anteil (in %)
Aktivierung und berufliche Eingliederung	271.561	42.820	15,8	353.158	61.515	17,4	332.493	64.522	19,4
Berufliche Weiterbildung	9.844	1.759	17,9	15.911	2.384	15,0	21.965	3.092	14,1
Aufnahme einer Erwerbstätigkeit	7.182	575	8,0	14.455	575	4,0	21.755	1.310	6,0
Beschäftigung schaffende Maßnahmen	8.894	1.826	20,5	11.682	2.722	23,3	11.012	2.924	26,6
Freie Förderung / sonstige Förderung	3.938	984	25,0	7.481	1.904	25,5	8.735	2.047	23,4
Summe der aller Instrumente mit Einmalleistungen	311.019	49.290	15,8	423.720	71.734	16,9	419.498	77.247	18,4

Quelle: BA-Statistik: Sonderauswertung vom 19.04.2019: Arbeitsmarktpolitische Instrumente; eigene Berechnung

Dass die Beteiligung weiblicher Geflüchteter an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verhältnismäßig niedriger ist die als männlicher Geflüchteter kann ein Indiz für den Bedarf an spezifischen Angeboten sein. Die Beauftragte sieht angesichts dieser Erkenntnisse Ansatzpunkte in der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen für Migrantinnen insgesamt, im Besonderen für Frauen im Fluchtkontext. Um einen nachhaltigen Einstieg in den Arbeitsmarkt oder in Ausbildung zu unterstützen, hat sie die Zusammenarbeit mit der BA bzgl. dieser Zielgruppe verstärkt.[616]

So wären Angebote mit niedrigschwelliger Kinderbetreuung außerhalb der Sprachkurse des BAMF in diesem Kontext sinnvoll. Dem Nachholen von Bildungsabschlüssen und Qualifizierungsmaßnahmen ist besonderes Augenmerk zu widmen. Da der Arbeitsmarkt geschlechtsspezifisch segmentiert ist und gerade Mütter mit niedrigen Bildungsniveaus häufig nur Angebote für „frauentypische“ Berufe bzw. Branchen mit hohem Anteil geringfügig entlohnter Beschäftigung erhalten, ist zudem die Beratungspraxis der

[613] Enthält Elemente einer frühzeitigen Beschäftigungsaufnahme sowie Elemente von Ausbildung bzw. beruflicher Weiterbildung. Für die Zeit der betrieblichen Erprobung werden sowohl die Teilnehmenden als auch die Betriebe vom Maßnahmeträger begleitet („Kümmererfunktion“).

[614] Tabelle 5: Beteiligung von Menschen mit Fluchthintergrund an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten

[615] Rechnung nur exemplarisch, berücksichtigt nicht Mehrfachförderungen und nicht den Jahresdurchschnitt Arbeitsuchender.

[616] https://www.integrationsbeauftragte.de/resource/blob/822390/1573202/60e23b30b4956f45460cc53dd1246a47/kooperation-ba-intb-pdf-data.pdf?download=1 [Stand 28.10.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Integrationsfachkräfte der Jobcenter und Arbeitsagenturen im Blick zu behalten.[617] In diesem Zusammenhang sollte das Angebot an modularen Qualifizierungsangeboten und Weiterbildungsmaßnahmen in Teilzeit erweitert, diese besser in der Zielgruppe bekannt gemacht und auch die Zielgruppe gesondert angesprochen werden. Auch sollten eine frühzeitige Ansprache und Information von Müttern in den Bedarfsgemeinschaften mit Kindern, z. B. während des Zeitraums des § 10 SGB II[618], erfolgen. Dafür auch über andere Beratungswege zu gehen, z. B. über die bestehenden Kooperationen der BA[619] im Rahmen der Bundesprogramme des BMFSFJ („Stark im Beruf", POINT) oder weitere Kooperations- und Netzwerkpartner, könnte dem Aspekt einer individuellen Beratung ebenfalls Rechnung tragen.

Zur Überprüfung der Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete im Zuständigkeitsbereich des Bundes (SGB II, SGB III) hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2017 ein Forschungsvorhaben in Auftrag gegeben, das – soweit möglich – auch die Unterschiede der Wirksamkeit bestimmter Maßnahmen zwischen Männern und Frauen untersuchen und die jeweiligen Bestimmungsfaktoren analysieren soll. Die Forschungsergebnisse sollen dazu beitragen, die Maßnahmen zur Unterstützung der Integration Geflüchteter in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt effektiv und effizient zu gestalten und damit die Nachhaltigkeit der Unterstützungsangebote sicherzustellen.[620]

4.4.3 Fachkräfte für den Arbeitsmarkt gewinnen – Fachkräftemangel beseitigen – erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt erreichen

Die langfristige Sicherung des Fachkräftebedarfs ist unverändert ein zentrales arbeitsmarktpolitisches Ziel der Bundesregierung.[621] Deutschland ist zunehmend auf die Zuwanderung und dauerhafte Bindung von Fachkräften aus dem Ausland angewiesen.[622] Bisher bleiben die Einwanderungszahlen zur Erwerbstätigkeit – vor allem aus Drittstaaten – aber hinter den Erwartungen und dem Fachkräftebedarf der Wirtschaft zurück.[623]

Die Gründe für oder gegen eine Einwanderungsentscheidung sind vielfältig. Aus wissenschaftlichen Untersuchungen ist bekannt, dass unterschiedliche Kriterien für eine Wanderungsentscheidung potenzieller Fachkräfte entscheidungsrelevant sind, wie z. B. ausreichende Sprachkenntnisse und/oder existierende Möglichkeiten, diese zu erlangen, oder auch inwiefern Informationsangebote über die Einwanderungschancen im Zielland vorhanden sind. Aber auch aufenthaltsrechtliche Kriterien sind für die Einwanderungsentscheidung von Bedeutung. Hierzu zählen z. B. die rechtlichen Bestimmungen und die Verfahren zur Einwanderung ins Zielland, die Möglichkeiten der Arbeitsplatzsuche, die Verfahren zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse und aufenthaltsrechtliche Perspektiven, auch für die mitreisenden Familienmitglieder.[624]

---

[617] Brussig, Martin (et al.) in: Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung, 2017; Studie im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Diskriminierungsrisiken_in_der_oeffentlichen_Arbeitsvermittlung.pdf?__blob=publicationFile&v=10[Stand: 23.09.2019].

[618] § 10 SGB II regelt u. a., dass einer erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person die Aufnahme einer Beschäftigung aufgrund der Betreuung von Kindern unter drei Jahren nicht zumutbar ist.

[619] https://www.starkimberuf.de/starke-praxis/fuer-die-arbeitsverwaltung/kooperation/offizieller-kooperationspartner-die-bundesagentur-fuer-arbeit/ und https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/unterstuetzung-fuer-allein-gefluechtete-frauen/115458 [Stand: 23.09.2019].

[620] https://www.iza.org/de/projekte/fluechtlingsintegration; im Übrigen siehe Kap. II.3.3.5 des 11. Berichts der Beauftragten [Stand 23.09.2019].

[621] Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode.

[622] Vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Susanne Ferschl u. a. und der Fraktion DIE LINKE betreffend „Zur Bedeutung des Fachkräftemangels und des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes", BT-Drs. 19/08119.

[623] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2018/19, Kap. IV.1.

[624] Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR): Jahresgutachten 2018.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Fachkräftestrategie

Mit der Fachkräftestrategie geht die Bundesregierung diese Barrieren – soweit sie durch einwanderungspolitische Maßnahmen beeinflussbar sind – gezielt an.[625] Um potenzielle Fachkräfte im Ausland gezielter zu informieren, soll in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft eine bedarfsorientierte und gezielte Werbestrategie mit Blick auf ausgewählte Zielländer erarbeitet werden. Parallel zur Werbestrategie ist vorgesehen, die Deutschsprachförderung für Fachkräfte und ihre Familienangehörigen im Ausland zu intensivieren und die berufsbezogene Deutschsprachförderung im Inland zu verbessern. Zusätzlich sollen die behördenübergreifenden Verwaltungsabläufe einer intensiven Prüfung unterzogen werden, um eine schnellere und effizientere Bearbeitung von Anträgen auf Erteilung eines Aufenthaltstitels zu ermöglichen. Auch im Bereich der Verfahren zur Anerkennung von Berufsqualifikationen sind Verbesserungen vorgesehen.[626] Maßgabe für all diese Ansätze ist, dass sie im Einklang mit den internationalen Prinzipien für eine ethisch verantwortbare und sozialverträgliche Gewinnung von Fachkräften stehen.

Fachkräfteeinwanderungsgesetz

Das deutsche Zuwanderungsrecht wird hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs von hoch qualifizierten Drittstaatsangehörigen im internationalen Vergleich als sehr liberal eingestuft.[627] Demgegenüber sind die Zuwanderungsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige mit mittlerer beruflicher Qualifikation deutlich eingeschränkter. Gerade im Bereich der qualifizierten Fachkräfte ist aber ein wachsender wirtschaftlicher Bedarf zu verzeichnen.[628] Die Bundesregierung hat in den Eckpunkten zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten[629] bereits zentrale Vorhaben für die erforderlichen aufenthaltsrechtlichen Änderungen formuliert. Im Rahmen des sog. Migrationspakets hat der Deutsche Bundestag u. a. den Regierungsentwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes beschlossen.[630] Die vorgesehenen Änderungen öffnen den Zugang zum Arbeitsmarkt v. a. für Drittstaatsangehörige, die über eine qualifizierte Berufsausbildung verfügen. Einen weiteren Schwerpunkt bilden die aufenthaltsrechtlichen Öffnungen im Bereich der Bildungsmigration.

Ziel des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes ist es, die aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen für eine Zuwanderung von beruflich qualifizierten bzw. beruflich zu qualifizierenden Fachkräften aus Drittstaaten zu erleichtern.[631] Damit werden mit Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes insb. die Regelungen des AufenthG

---

[625] Vgl. Fachkräftestrategie der Bundesregierung online unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2018/fachkraeftestrategie-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [Stand: 30.09.2019].

[626] Vgl. Kap. II.4.4.5.

[627] OECD-Bericht: Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland (2013).

[628] Vgl. Fachkräfteengpassanalyse Dezember 2018. Online unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Footer/Top-Produkte/Fachkraefteengpassanalyse-Nav.html [Stand: 13.08.2019].

[629] Das Kabinett hat am 02.10.2018 mit dem Eckpunktepapier fünf wesentliche Handlungsfelder benannt, um die Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten zu fördern und die Rahmenbedingungen zu verbessern. Diese sind: Verbesserung der aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen durch ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz, Vereinfachung der Verfahren zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, Ausarbeitung einer Marketingstrategie zur gezielten Fachkräftegewinnung, Förderung des Erwerbs der deutschen Sprache und Vereinfachung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren. Vgl. Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung, online unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Arbeitsmarkt/eckpunktepapier-fachkraefteeinwanderung.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [Stand: 13.08.2019].

[630] Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz wird am 1. März 2020 in Kraft treten. Siehe zum Gesetzgebungsverfahren sowie Inhalt des Gesetzes in Gänze online unter: http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP19/2429/242999.html [Stand: 20.06.2019].

[631] Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz führt erstmalig einen einheitlichen Fachkräftebegriff ein, der Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen und Beschäftigte mit qualifizierter Berufsausbildung umfasst. Eine qualifizierte Berufsausbildung setzt eine mindestens zweijährige Ausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf voraus (§ 2 Abs. 12a AufenthG-E).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

im Bereich der Erwerbsmigration von qualifizierten Fachkräften, die keinen Hochschulabschluss besitzen, geändert. Die wesentlichen Neuregelungen sind:

- Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz unterzieht die aufenthaltsrechtlichen Regelungen zur Erwerbsmigration einer neuen Betrachtungsweise: Das bisherige „Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“ wird zugunsten einer „Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt“ aufgegeben. Zukünftig berechtigt eine Aufenthaltserlaubnis grundsätzlich zur Erwerbstätigkeit, wenn dies nicht gesetzlich ausgeschlossen ist (§ 4a AufenthG-E).
- Die Bundesagentur für Arbeit muss nach dem AufenthG weiterhin der Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Erwerbstätigkeit zustimmen. Eine Vorrangprüfung ist grundsätzlich nicht mehr vorgesehen, es sei denn, in der Beschäftigungsverordnung ist etwas anderes bestimmt (§ 39 AufenthG-E). Zukünftig sollen drittstaatsangehörige Fachkräfte, die über eine anerkannte Qualifikation und einen entsprechenden Arbeitsvertrag verfügen, in allen Berufen arbeiten können, zu denen ihre Qualifikation sie befähigt.
- Fachkräfte, die über eine Berufsausbildung verfügen, erhalten die Möglichkeit, sich bis zu sechs Monate zur Arbeitsplatzsuche im Inland aufzuhalten (§ 20 Abs. 1 AufenthG-E).
- Die erforderlichen Voraufenthaltszeiten für eine Aufenthaltsverfestigung werden insgesamt angepasst und stellenweise verkürzt.
- Um die Kommunikation zwischen den einzelnen Behörden zu erleichtern und die Verwaltungsverfahren zu beschleunigen, sollen die Bundesländer zentrale Ausländerbehörden einrichten; diese stehen, auch den inländischen Arbeitgebern als Unterstützung zur Verfügung.
- Um die Verfahrensdauer zu verkürzen, können Arbeitgeber die Durchführung eines beschleunigten Fachkräfteverfahrens beantragen (§ 81 AufenthG-E).

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz beinhaltet außerdem eine Vielzahl von Verbesserungen im Bereich der Bildungsmigration:

- Die Möglichkeiten zum Aufenthalt zur Berufsausbildung werden in weiten Teilen an die Möglichkeiten eines Aufenthalts zum Studium angeglichen. Die Aufenthaltserlaubnis zur betrieblich qualifizierten Berufsausbildung umfasst zukünftig auch einen Aufenthalt zum Deutschspracherwerb (§ 16a Abs. 1 S.3 AufenthG-E). Auszubildende können zukünftig auch während des Aufenthalts eine Aufenthaltserlaubnis für eine andere qualifizierte Berufsausbildung oder ein qualifiziertes Beschäftigungsverhältnis[632] erhalten(§ 16a Abs. 1 S.2 AufenthG-E).
- Junge Ausbildungsinteressierte, die nicht älter sind als 24 Jahre und die über den Abschluss einer deutschen Auslandsschule oder über einen Schulabschluss verfügen, der zum Hochschulzugang im Bundesgebiet oder in dem Staat berechtigt, in dem der Schulabschluss erworben wurde, und die über gute Deutschsprachkenntnisse verfügen, erhalten die Möglichkeit, sich für bis zu sechs Monate zur Ausbildungsplatzsuche im Inland aufzuhalten (§ 17 AufenthG-E).
- Substanzielle Verbesserungen schafft das Gesetz für den Aufenthalt zum Zweck von Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (§ 16d AufenthG-E). Die Aufenthaltsdauer für einen Aufenthalt zur Nachqualifizierung wird auf bis zu zwei Jahre verlängert (§ 16d Abs. 1 AufenthG-E). Während des Aufenthalts wird eine zeitlich unbegrenzte Nebenbeschäftigung erlaubt, wenn diese Beschäftigung in einem

[632] Eine qualifizierte Beschäftigung setzt voraus, dass die Ausübung Fertigkeiten, Kenntnisse oder Fähigkeiten erfordert, die i. d. R. in einem Studium oder in einer qualifizierten Berufsausbildung erworben werden (§ 2 Abs. 12c AufenthG-E).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zusammenhang mit der späteren Beschäftigung steht, ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt und die BA zugestimmt hat. Von der Qualifizierungsmaßnahme unabhängige Beschäftigungen sind im Umfang von 10 Stunden wöchentlich erlaubt. Im Bereich der nicht reglementierten Berufe[633] ist ein Aufenthalt zur Feststellung der vollen Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikation mit paralleler Beschäftigung im anzuerkennenden Beruf möglich, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen, u.a., dass der Arbeitgeber arbeitsvertraglich zusichert, dass die fehlenden Fertigkeiten innerhalb von maximal zwei Jahren erlangt werden können (§ 16d Abs. 3 AufenthG-E).

Aus Sicht der Beauftragten ist es begrüßenswert, aber auch erforderlich, dass die Bundesregierung sich mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz zu Deutschland als Einwanderungsland bekannt hat. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz leistet deshalb einen wichtigen Beitrag, um mehr ausländische Fachkräfte für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen. Zusätzlich ist es aus Sicht der Beauftragten aber notwendig, bestehende Integrationshemmnisse weiter abzubauen und Integrationschancen auszubauen. Erwerbsmigration führt erfahrungsgemäß häufig dazu, dass die Menschen sich im Arbeitsland niederlassen. Vor allem bei jungen Ausländerinnen und Ausländern ist davon auszugehen, dass diese – auch mit ihrer Familie – dauerhaft in Deutschland bleiben werden. Gezielt um ausländische Arbeitskräfte zu werben, heißt daher auch, gezielt für eine neue erste Generation von Einwanderern und für ein gutes Zusammenleben zu werben.

Informationsangebote

Um Fachkräfte schon vor ihrer Einreise nach Deutschland bzw. auch in der Anfangsphase ihres Aufenthalts zu informieren und zu unterstützen, betreibt die Bundesregierung das Informationsportal „Make-it-in-Germany“. Die mehrsprachige Website bündelt bestehende Beratungs- und Unterstützungsangebote rund um das Thema „Arbeiten und leben in Deutschland“. Die Beauftragte – als Teil dieses Partnernetzwerks – arbeitet in einer Arbeitsgruppe daran, insb. für die spezifischen Informationsbedarfe und -angebote von Unionsbürgerinnen und -bürgern zu sensibilisieren und bestehende Angebote auf dem Portal sichtbarer zu verankern und anderen Zielgruppen zugänglich zu machen.[634]

Das Portal ist nur ein Teil des Beratungsangebots. Eine persönliche Ansprache und Beratung ist über den Internationalen Personalservice der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der BA möglich. Er informiert und berät Fachkräfte aus dem Ausland zu Arbeits- und Lebensbedingungen in Deutschland und vermittelt geeignete Bewerberinnen und Bewerber bei bestehender Nachfrage an Unternehmen in Deutschland. Das geschieht i. d. R. auf Deutsch oder Englisch, bei Bedarf auch in zehn weiteren Sprachen. Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem SGB III können allerdings nur Personen, die bereits einen geregelten Aufenthalt in Deutschland haben, erhalten. Daher hatte der Bund u. a. von 2013 bis 2016 über das Sonderprogramm MobiPro-EU jungen Menschen aus EU-Ländern die Möglichkeit eröffnet, in Deutschland eine berufliche Ausbildung aufzunehmen und dafür bereits im Heimatland Vorbereitungsmaßnahmen (Sprachkurse, berufsvorbereitende Maßnahmen) zu absolvieren.

[633] Für nicht reglementierte Berufe gelten keine bestimmten staatlichen Vorgaben, z. B. alle Berufe auf Grundlage einer dualen Berufsausbildung. Die Anerkennung ist keine zwingende Voraussetzung, um in einem solchen Beruf arbeiten zu dürfen.

[634] Vgl. Kap. II.1.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unionsbürgerinnen und Unionsbürger

In Anbetracht dessen, dass EU-Arbeitnehmerinnen und -Arbeitnehmer in den vergangenen zehn Jahren die mit Abstand größte Gruppe an Fachkräften aus dem Ausland gestellt haben, Expertinnen und Experten aber für die Zukunft ein rückläufiges Potenzial prognostizieren, sollten zur Stärkung der EU-Binnenmigration von Fachkräften folgende Ziele konsequenter und verstärkt umgesetzt werden:

- Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sollten einen Anspruch auf Sprachkurse erhalten und bei den Kosten gerade bei geringem Gehalt entlastet werden.
- Die Verfahren zur Anerkennung sollten auch bei Abschlüssen aus den EU-Mitgliedstaaten gestärkt werden. Hierzu gehören insbesondere frühzeitige Informationen und gezielte Ansprache zu den Möglichkeiten der Anerkennung – auch der Arbeitgeber. Insbesondere bei Berufen, die im Ausland höhere Abschlüsse erfordern als in Deutschland, z. B. Studium im Ausland und duale Ausbildung in Deutschland, könnten zusätzliche Potentiale bestehen.
- Die Praxis zeigt auch heute noch, dass nicht alle Anerkennungsstellen über die erforderlichen Kompetenzen zur Bewertung von Abschlüssen verfügen, gerade in den Fällen, wo unterschiedliche Voraussetzungen (Ausbildung / Studium) für die Ausübung eines Berufs gegeben sind. Daher wäre wünschenswert, einheitlich Beratungs- und Bewertungsstandards zu erarbeiten, die eine kompetente und schnellere Anerkennung ermöglichen.
- Arbeitsuchend gemeldete EU-Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollten von der Arbeitsverwaltung aktiver angesprochen werden. Sie haben den gleichen Anspruch auf Zugang zu Beratung und Vermittlung wie Deutsche und können – auch ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld - Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit erhalten.
- Viele Unionsbürgerinnen und Unionsbürger verfügen über einen qualitativ hochwertigen Abschluss. Mithilfe von Beratungs- und Qualifizierungsangeboten sollten sie verstärkt in qualifikationsadäquate Beschäftigung vermittelt werden.
- Oft reisen Unionsbürgerinnen oder Unionsbürger mit ihrem Partner oder ihrer Partnerin nach Deutschland ein, die keiner Beschäftigung nachgehen, jedoch Interesse daran hätten, aber die Wege für einen Einstieg in Weiterbildung und Beschäftigung nicht kennen. Daher wäre es wünschenswert, wenn die Arbeitsverwaltung diese sog. „stille Reserve“, die oftmals gut qualifiziert ist, aktiver bewerben und ihr konkrete Angebote unterbreiten würde.

Die Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer im Arbeitsstab der Beauftragten hat gemeinsam mit der Bundesagentur für Arbeit (BA) in der Zeit von September 2017 bis Oktober 2018 ein gemeinsames Projekt durchgeführt, in dem Fälle von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern ausgewertet wurden, die sich mit einer Beschwerde über die Arbeitsvermittlung an eine Beratungsstelle gewandt haben. Das Ziel war zum einen, Anliegen/Beschwerden von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern bei Kontakten mit der Arbeitsverwaltung zu erfassen und zu analysieren, sowie zum anderen, bei personalisierten Beschwerden den konkreten Einzelfall durch erneute Überprüfung zu lösen oder aufzuklären. An dem Projekt nahmen 40 Migrationsberatungsstellen für Erwachsene sowie arbeitnehmerspezifische Beratungsstellen von „Arbeit und Leben“ teil. Die Beschwerden wurden inhaltlich und zahlenmäßig ausgewertet. Die Ergebnisse des Projekts wurden durch persönliche Erfahrungen und Eindrücke der Beratenden ergänzt, hierzu wurden drei Telefonkonferenzen sowie ein Workshop unter Beteiligung der BA organisiert. Im Wesentlichen wurden folgende Handlungsfelder identifiziert:

- Verbesserung von Information und Kommunikation
- Qualifizierungsbedarfe für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung
- Nachhaltige Vermittlungsstrategien fördern

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Zusammenarbeit mit Dritten verbessern
- Rechtliche Fragestellungen prüfen (insb. zum Arbeitnehmerstatus und zur Leistungsbewilligung an nicht verheiratete Elternteile)

Die Beauftragte und die BA haben 2018 eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen, die u. a. die Verfolgung der Ergebnisse dieses Projekts beinhaltet. Gemeinsames Ziel ist es, eine kontinuierliche strukturelle Verbesserung der Unterstützung von EU-Arbeitnehmerinnen und -Arbeitnehmern durch die BA zu erreichen.

4.4.4 Sprachliche Voraussetzungen für die Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration schaffen

Ausreichende Sprachkenntnisse sind aus Sicht der Beauftragten eine wesentliche und notwendige Voraussetzung für die Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft. Ohne eine schulisch erworbene ausreichende Lese- und Schreibkompetenz ist keine qualifizierte berufliche Ausbildung oder Qualifizierung möglich. Dies ist jedoch Voraussetzung für eine nachhaltige Integration in die Arbeitswelt.

Die Beauftragte hat sich im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren dafür eingesetzt, den Teilnehmerkreis der Integrationskurse und berufsbezogenen Sprachkurse bei Asylsuchenden und Geduldeten – sofern ein Arbeitsmarktzugang rechtlich bereits möglich ist – zu erweitern. Damit wäre eine Voraussetzung für eine bessere Verzahnung mit berufsschulischen Angeboten der Länder geschaffen. Die Beauftragte wies insb. darauf hin, dass es – entlang der jeweiligen Verantwortlichkeiten – für die Integration in Ausbildung entscheidend ist, dass Förderlücken in Bezug auf die berufsausbildungsvorbereitende und -begleitende Sprachförderung geschlossen werden.

Die berufsbezogene Sprachförderung des Bundes beinhaltet eine Verstetigung der berufsbezogenen Sprachförderung durch den Aufbau einer Bundesförderung, die die Ende 2017 ausgelaufene Sprachförderung des ESF-BAMF-Programms abgelöst hat. Sie setzt neue Akzente, die insb. die berufssprachliche Arbeitsmarktintegration anerkannter Flüchtlinge unterstützen. Sie unterscheidet sich zum ESF-BAMF-Programm allerdings im Personenkreis und engt nach der bisherigen Rechtslage – unabhängig vom formalen Zugang zum Arbeitsmarkt – den Spielraum für Personen ein, die aus Herkunftsländern mit geringerer Bleibeperspektive stammen oder nur geduldet sind.

In dem hier betrachteten Zeitraum bis Ende 2018 erfolgte – insb. mit Blick auf die Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt – eine deutliche strukturelle und nachhaltige Verbesserung in der berufsbezogenen Sprachförderung des Bundes. Hierfür standen parallel zum auslaufenden ESF-BAMF-Programm im Jahr 2016 insgesamt 170,5 Mio. € (davon 10 Mio. € für das ESF-Programm zurückbehalten), 410 Mio. € im Jahr 2017 und 470 Mio. € im Jahr 2018 zur Verfügung.

ESF-BAMF-Programm[635]– eine Bilanz

Das ESF-BAMF-Programm „Berufsbezogene Sprachkurse“ wurde erstmals in der ESF-Förderperiode 2007 bis 2013 vom BAMF umgesetzt, in der darauffolgenden Förderperiode ab 2014 fortgesetzt und weiterentwickelt. Der Förderzeitraum endete am 31.12.2017. Die letzten ESF-BAMF-Kurse endeten im Oktober 2018. Für das ESF-BAMF-Programm betrug das Gesamtbudget der am 01.01.2015 begonnenen Förderperiode 233 Mio. € ESF-Mittel sowie zusätzlich 18,65 Mio. € Bundesmittel.

Seit 2009 trug dieses Programm in erheblichem Maße dazu bei, Menschen mit Migrationshintergrund beim Erlernen der für den Arbeitsmarkt relevanten berufsbezogenen Sprachkenntnisse zu unterstützen. Dieses Programm sollte eine Brücke zwischen dem Integrationskurs und der Vermittlung in Beschäftigung oder Ausbildung bilden. Die Kurse hatten i. d. R. einen Gesamtumfang von bis zu 730 Unterrichtsstunden und dauerten maximal sechs Monate in Vollzeitkursen bzw. bis zu zwölf Monate in

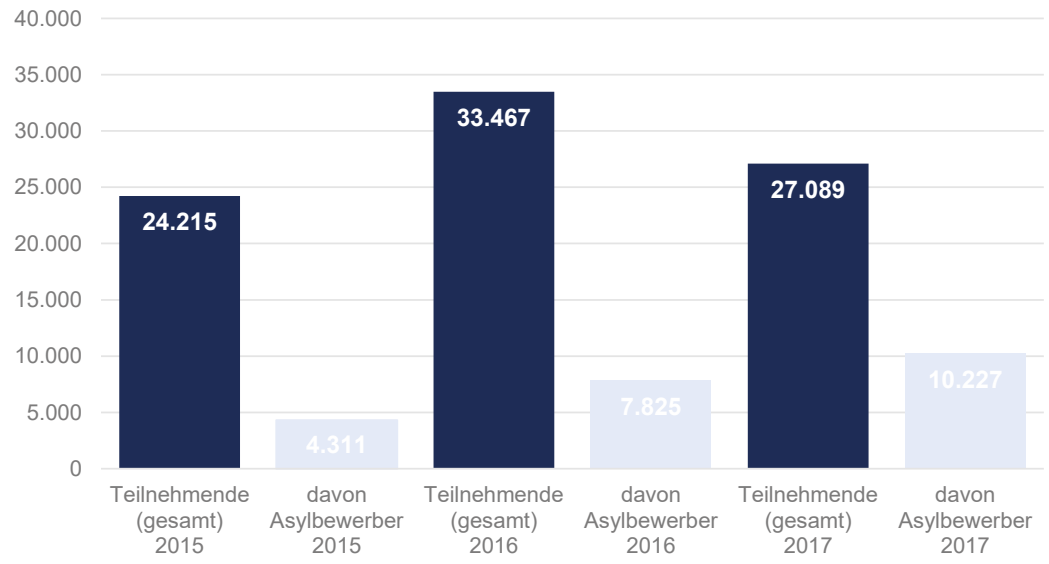
[635] Berufsbezogene Sprachförderung für Menschen mit Migrationshintergrund (ESF-BAMF-Programm) – ein Programm gefördert mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF), umgesetzt durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Teilzeitkursen. Mit einer zweiten Änderung der Richtlinie des ESF-BAMF-Programms im Mai 2016 wurden die Zielgruppen des Programms dahingehend erweitert, dass die Kombinierbarkeit von berufsbezogenen Sprachelementen des ESF-BAMF-Programms mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ermöglicht wurde. Teilnahmeberechtigt waren wie bereits vor Änderung Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger nach dem SGB II und dem SGB III sowie Personen, die am Bundesprogramm „ESF-Integrationsrichtlinie Bund“[636] teilnahmen oder arbeitsuchend oder ausbildungssuchend gemeldet waren. Nach der Änderung konnten zusätzlich Personen gefördert werden, die sich in einer geförderten berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme bzw. in einer betrieblichen Einstiegsqualifizierung oder ausbildungs-vorbereitenden Phase der Assistierten Ausbildung bzw. in einer Berufsausbildung i. S. v. § 57 Abs. 1 SGB III befanden. Hierdurch sollten gerade junge Menschen in der Phase der Ausbildung eine wirkungsvolle Unterstützung erhalten. Beschäftigte mit Migrationshintergrund, die nicht zu einem der bereits genannten Teilnehmerkreise zählen, konnten teilnehmen, wenn sie oder ihre Arbeitgeber die Kosten des Sprachkurses trugen. Für eine Teilnahme mussten Deutschkenntnisse mindestens auf dem Sprachniveau A1 entsprechend dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER)[637] nachgewiesen werden.

Seit dem Start der letzten Phase des Programms im Jahr 2015 stieg der Anteil der Asylsuchenden und Flüchtlinge bis 2017 auf insgesamt 22.363 Teilnehmende an, was rd. einem Viertel aller Teilnehmenden entsprach. Viele dieser geflüchteten Menschen mussten sich zunächst in Deutschland beruflich neu orientieren. Dies hatte Auswirkungen auf den Bereich der allgemeinen Berufsorientierung, der verstärkt in Anspruch genommen wurde und nahezu zwei Drittel aller Kurse umfasste.[638]

Abbildung 27: Teilnehmerinnen und Teilnehmer der berufsbezogenen Sprachkurse (ESF-BAMF-Programm)



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), 09/2019

[636] Näheres zur Integrationsrichtlinie Bund online unter: https://www.esf.de/portal/DE/Foerderperiode-2014-2020/ESF-Programme/bmas/2014-10-21-ESF-Integrationsrichtlinie-Bund.html [Stand: 19.09.2019]

[637] Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen (GER): befasst sich mit der Beurteilung von Fortschritten in den Lernerfolgen bzgl. einer Fremdsprache. Ziel ist, die verschiedenen europäischen Sprachzertifikate untereinander vergleichbar zu machen und einen Maßstab für den Erwerb von Sprachkenntnissen zu schaffen.

[638] Lüffe, Anna in: BWP 6/2017 (BIBB).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Um die Wirkung des Programms darzustellen, hat das IAB anhand von Prozessdaten der Teilnehmenden des Jahres 2014 den Verbleib nach Abschluss des Kurses untersucht. Die Studie[639] zeigte: Das Programm erleichtert den Teilnehmenden den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erheblich. Die Teilnahme am ESF-BAMF Sprachprogramm erhöhte die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmenden mittelfristig (zwei Jahre nach Beginn des Kurses) um 7,6 Prozentpunkte. Als Erfolgsfaktor wird angeführt, dass das Programm auf die spezifischen (sprachlichen) Anforderungen des Arbeitsmarktes ausgerichtet war. Zudem ging das Programm mit Bewerbungstrainings, Betriebsbesichtigungen und Praktika über den Inhalt der üblichen Allgemeinsprache hinaus und ermöglichte die Anwendung neu erworbener Sprachkenntnisse in einem realen Arbeitsumfeld.

Bundesfinanzierte berufsbezogene Deutschsprachförderung gemäß § 45a Aufenthaltsgesetz (AufenthG)

Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz wurde die berufsbezogene Deutschsprachförderung gesetzlich verankert (§ 45a AufenthG). Mit der am 1. Juli 2016 in Kraft getretenen Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung (Deutschsprachförderverordnung, DeuFöV) des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) wurde erstmalig ein aus Bundesmitteln finanziertes Regelinstrument für die berufsbezogene Deutschsprachförderung geschaffen. Die Berufssprachkurse nach der Deutschsprachförderverordnung werden vom BAMF umgesetzt. Sie haben bis Ende des Jahres sukzessive das befristete ESF-BAMF-Programm berufsbezogenen Sprachförderung abgelöst.

Die berufsbezogene Deutschsprachförderung nach § 45a AufenthG ist für Menschen mit Migrationshintergrund mit entsprechendem Deutschförderbedarf vorgesehen. Der Personenkreis entspricht grundsätzlich dem der Integrationskurse,[640] sodass auch Asylsuchende mit sog. guter Bleibeperspektive (im Berichtszeitraum Gestattete aus Syrien, Iran, Irak, Eritrea und Somalia) und Personen mit einer Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG (Duldung aus dringenden humanitären und persönlichen Gründen, z. B. qualifizierte Ausbildung) teilnahmeberechtigt sind.

Mit Inkrafttreten des Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetzes am 1. August 2019 wurde die Sprachförderung des Bundes für weitere Personengruppen geöffnet: Arbeitsmarktnahe Asylsuchende mit unklarer Bleibeperspektive haben Zugang zu den Integrations- und Berufssprachkursen, wenn sie vor dem 1. August 2019 eingereist sind und sie seit mindestens drei Monaten gestattet in Deutschland aufhalten. Geduldete können - über die Fälle des § 60a Absatz 2 Satz 3 AufenthG hinaus - nach sechs Monaten geduldetem Aufenthalt an den Berufssprachkursen teilnehmen, wenn sie arbeitsmarktnah sind. Für diese Gruppe der Geduldeten wurden auch die Berufssprachkurse unterhalb des Sprachniveaus B1 geöffnet, da sie keinen Zugang zu Integrationskursen haben. Arbeitsmarktnah sind Personen, die bei der Agentur für Arbeit ausbildungssuchend, arbeitsuchend oder arbeitslos gemeldet, beschäftigt oder in betrieblicher Berufsausbildung sind oder in einer Einstiegsqualifizierung, in einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme oder in der ausbildungsvorbereitenden Phase der Assistierten Ausbildung gefördert werden. Damit sind insbesondere Personen von der Förderung ausgeschlossen, die aufgrund eines aufenthaltsrechtlichen Verbots keine Beschäftigung ausüben dürfen. Die Arbeitsmarktnähe ist bei Asylsuchenden dann nicht erforderlich, wenn aus Gründen der Kindererziehung die Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht zumutbar ist. Für die Ausstellung der Teilnahmeberechtigung sind die Arbeitsagenturen und Jobcenter zuständig. Zudem kann das BAMF auf Antrag Beschäftigten, Auszubildenden sowie Personen, die begleitend zur Anerkennung eines ausländischen Berufsabschlusses oder die für die Erteilung einer Berufserlaubnis ein bestimmtes Sprachniveau benötigen, eine Teilnahmeberechtigung ausstellen.

[639] Lang, Julia in: IAB-Bericht 6/2017, IAB-Discussion Paper, 21/2018, sowie IAB-Forum, Beitrag vom 13.03.2019.

[640] Vgl. Kap. II.3.1.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

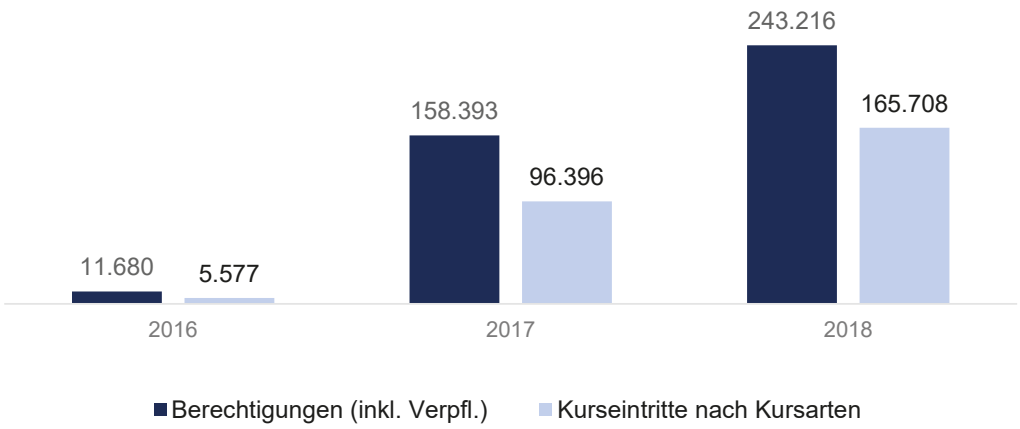
Die aus dem ESF-BAMF-Programm gewonnenen Erkenntnisse flossen in die Gestaltung des neuen Sprachprogramms ein, das jedoch weiter ausgebaut wurde. Im Vergleich zum ESF-BAMF-Programm erfolgt der Unterricht nicht im Block von bis zu 730 Unterrichtseinheiten, sondern in Form von Basisberufssprachkursen und Spezialberufssprachkursen. Diese Differenzierung soll dazu dienen, den individuellen Sprachförderbedarf besser zu berücksichtigen, die Anschlussfähigkeit bei Unterbrechung zu erhöhen und die Verzahnung des Spracherwerbs mit einer Ausbildung, einer Beschäftigung oder mit den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik besser zu ermöglichen.

Da die Teilnahme an der Berufssprachkursen ausreichende deutsche Sprachkenntnisse entsprechend dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen voraussetzt, haben die Basisberufssprachkurse das Zielsprachniveau B2 oder C1. Jeder Basisberufssprachkurs besteht aus 400 Unterrichtseinheiten bzw. 500 (mit Brückenelement) und schließt mit einer Zertifikatsprüfung ab. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der regelfinanzierten Berufssprachkurse waren für Module noch 300 Unterrichtseinheiten vorgesehen. Im allgemeinberuflichen Kontext wurden zudem Spezialmodule zur Erreichung des B1-Niveaus (von A1 zu A2 sowie A2 zu B1) bereitgestellt, wenn das Ausgangssprachniveau B1 im Rahmen des Integrationskurses nicht erreicht wurde. Für diese Kursarten ist zusätzlich eine sozialpädagogische Begleitung vorgesehen. Bei den Berufssprachkursen zur Erreichung des Sprachniveaus B2 ist eine sozialpädagogische Begleitung ebenfalls möglich.

Mittels weiterer Spezialberufskurse erfolgt die Sprachförderung in verschiedenen Berufsfeldern sowie für Personen im Anerkennungsverfahren.

Um die Teilnahme von Eltern noch nicht schulpflichtiger Kinder an der berufsbezogenen Deutschsprachförderung zu unterstützen, ist eine kursbegleitende Kinderbetreuung möglich.

Abbildung 28: Anzahl an ausgegebenen Berechtigungen und jeweilige Kurseintritte von Teilnehmerinnen und Teilnehmern



Quelle: BAMF, Stand 03/2019

Zur Planung der Kurskapazitäten hat das BAMF Quartalsgespräche mit Arbeitsagenturen und Jobcentern eingeführt. Um Transparenz über die Angebote herzustellen, sind die Kursträger verpflichtet, ihre Kurse in die KURSNET-Datenbank einzutragen.

Seit Beginn der regelfinanzierten berufsbezogenen Deutschsprachförderung wurde die DeuFöV bereits zweimal angepasst. Hervorzuheben sind hierbei die Erhöhung der Zahl der Unterrichtseinheiten und die Schaffung eines Brückenelements zu Beginn der Berufssprachkurse zur Erreichung des Sprachniveaus B2 für Personen, die beim Übergang vom Sprachniveau B1 besondere Unterstützung benötigen, die Entbindung vom Kostenbeitrag für gering verdienende Beschäftigte sowie Verbesserungen bei den qualitativen Anforderungen des Lehrpersonals. Für strukturschwache Regionen erfolgten

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Verbesserungen der Garantievergütung bei geringeren Teilnehmerzahlen, womit insb. die Rahmenbedingungen für Berufssprachkurse für Auszubildende und Beschäftigte verbessert werden sollen.

Mit den erfolgten Anpassungen der DeuFöV wurden auch Forderungen der Beauftragten nach Verbesserung der Qualität der Sprachkurse aus dem 11. Bericht der Beauftragten umgesetzt. Dies betrifft insb. die Einführung einer Mindestvergütung für Lehrkräfte,[641] die Qualifizierung von Lehrkräften sowie eine sozialpädagogische Unterstützung (für Kurse mit dem Zielsprachniveau B2). Auch die seit der 2. Änderungsverordnung vom Dezember 2018 nunmehr eröffnete Möglichkeit, dass Beschäftigte mit einem geringeren Einkommen (zu versteuerndes Jahreseinkommen in Höhe von 20.000 € bei einer Einzelperson bzw. 40.000 € bei gemeinsam veranlagten Partnern) kostenfrei Berufssprachkurse in Anspruch nehmen, schafft einen Anreiz zur Teilnahme. Gerade für Geringverdiener aus Drittstaaten, die nicht als Schutzsuchende gekommen sind, sowie für beschäftigte Unionsbürgerinnen und -bürger stellte dies bislang ein Hindernis dar.

Die Kombination von Spracherwerb und dessen Anwendung im Arbeitskontext ist ausdrücklich vorgesehen, insbesondere mit berufsvorbereitenden Maßnahmen oder Einstiegsqualifizierung. Die BA hat dafür den Arbeitsagenturen und Jobcentern ein Instrument zur Verfügung gestellt, das den Berufssprachkurs mit einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III verknüpft (Bezeichnung „KomBer“[642]).

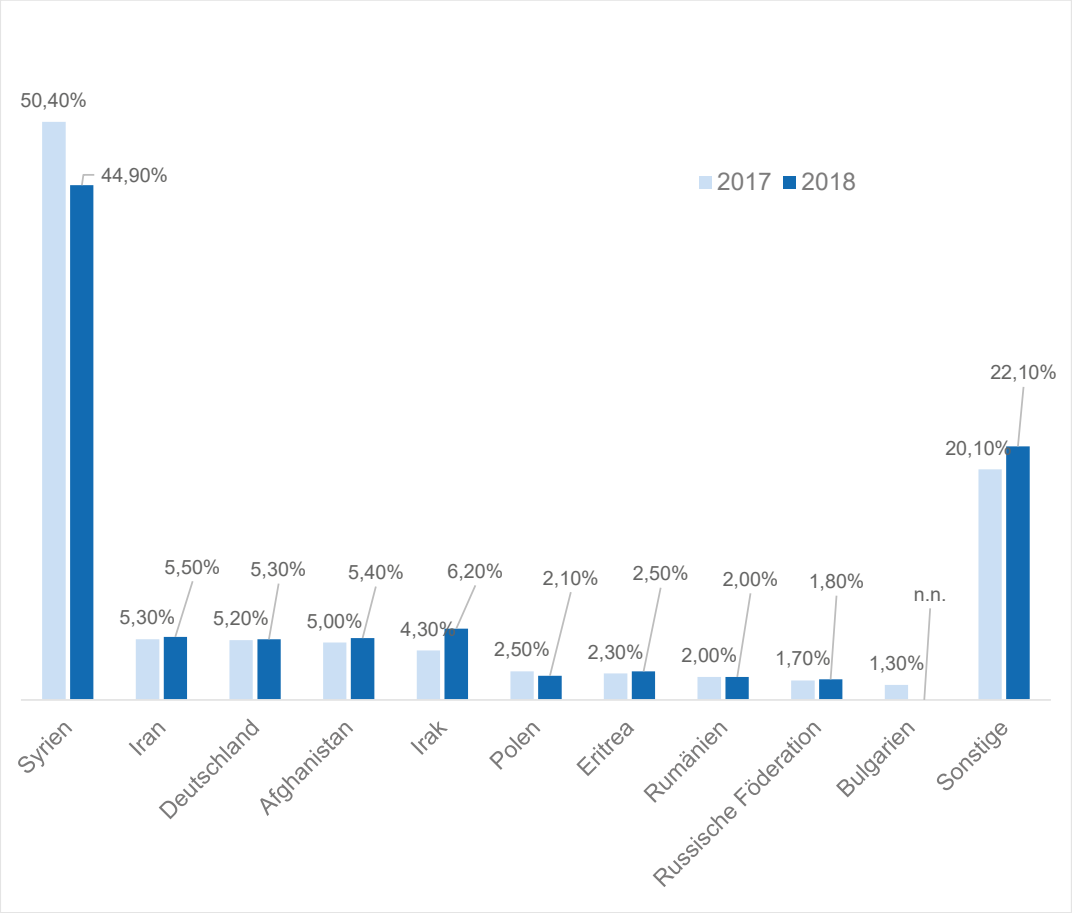
Das BMAS hatte zudem für einen begrenzten Zeitraum (Kurseintritt im zweiten Halbjahr 2017) Asylsuchenden aus Afghanistan Zugang zu regelfinanzierten berufsbezogenen Deutschsprachkursen eröffnet. Der Abbildung 32 ist zu entnehmen, dass sich dies auf die prozentuale Teilnehmerzusammensetzung in den Jahren 2017 und 2018 ausgewirkt hat.

[641] Siehe Kap. II.3.1.

[642] „Kombination berufsbezogene Sprachförderung“; stellt ein Angebot dar, das Berufssprachkurse nach der Deutschsprachförderverordnung (DeuFöV) mit einem Maßnahmeteil zur Heranführung an den Arbeitsmarkt, zur Feststellung und Verringerung von Vermittlungshemmnissen verknüpft.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 29: Kurseintritte nach Staatsangehörigkeiten in Prozent in den Jahren 2017 und 2018



Quelle: BAMF, Stand 03/2019

Im Vergleich zum ESF-BAMF-Programm ist der Zugang zu Berufssprachkursen für Personen im Asylverfahren aus Herkunftsländern mit „weniger guter Bleibeperspektive“ bislang eingeschränkt. Dies stellte insb. Bundesländer, die bisher die ESF-BAMF-Kurse für den begleitenden Spracherwerb im Kontext von ausbildungsvorbereitenden Maßnahmen nutzten, insb. als Kombination mit der Einstiegsqualifizierung, vor neue Herausforderungen. Größtenteils haben daher die Bundesländer parallele Angebote für Jugendliche aus den Herkunftsländern mit geringer bzw. unklarer Bleibeperspektive eingerichtet.

Die Beauftragte setzte sich im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz dafür ein, den Zugang zur Sprachförderung bei Asylsuchenden und Geduldeten zu erweitern, sofern sie auch Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Mit Inkrafttreten der Regelungen zum 01.08.2019 können arbeitsmarktnahe Gestattete nach drei Monaten in Deutschland an der Sprachförderung teilnehmen, wenn sie vor dem 01.08.2019 eingereist sind. Geduldete können – über die Fälle des § 60a Absatz 2 Satz 3 AufenthG hinaus - nach sechs Monaten geduldeten Aufenthalt an den Berufssprachkursen teilnehmen, wenn sie arbeitsmarktnah sind. Für diese Menschen ist die Sprachförderung eine sinnvolle Investition in Bildung, von der sowohl Deutschland als auch im Falle einer Rückkehr das Herkunftsland profitieren würden. Im Falle des Verbleibs dieser Personen in Deutschland wäre aufgrund der sonst zu spät ansetzenden Maßnahmen eine erfolgreiche Integration deutlich erschwert. Die Beauftragte setzt sich weiterhin dafür ein, dass Asylsuchende mit Arbeitsmarktzugang auch bei Einreise nach dem 01.08.2019 Zugang zur Sprachförderung bekommen.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Gesamtprogramm Sprache

Die Integrationskurse des BMI und die berufsbezogenen Sprachkurse des BMAS sind seit 2005 bzw. 2016 bundeseinheitlich gesetzlich geregelt. BMI und BMAS verantworten damit die zwei wesentlichen, etablierten, bundeseinheitlich geregelten Angebote des Bundes zur Förderung der Integration von Zuwanderern in das soziale, gesellschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland. Beide Angebote wurden zu einem gemeinsamen modularen System ausgebaut, dem „Gesamtprogramm Sprache". Zur Umsetzung des Koalitionsvertrags[643] stimmen sich BMI und BMAS in einem im Jahr 2018 neu gegründeten Steuerungskreis regelmäßig eng ab, um effiziente Verfahren und ein gutes Übergangsmanagement zu gewährleisten.

Die Beauftragte sieht in dem Vorhaben „Gesamtprogramm Sprache" eine wichtige Grundlage, um die seit über zehn Jahren laufenden Integrationskurse mit den berufsbezogenen Sprachkursen zu einem aufeinander aufbauenden, nachhaltigen Gesamtsprachprogramm stetig weiterzuentwickeln und die zeitliche Abfolge weiter zu optimieren.

Die Erkenntnisse aus dem erfolgreichen ESF-BAMF-Programm sollten zum Anlass genommen werden, die betriebliche Anbindung und den Praxisbezug bei den jetzigen Berufssprachkursen zu verstetigen.

Aus Sicht der Beauftragten sind weiterhin eine unabhängige wissenschaftliche Begleitung und kontinuierliche Wirkungsanalyse der berufsbezogenen Deutschsprachförderung im Rahmen des „Gesamtprogramms Sprache" notwendig.

4.4.5 Anerkennungsverfahren verbessern

Die Möglichkeit der Anerkennung des im Ausland erworbenen Berufsabschlusses stellt einen wichtigen Beitrag zur erfolgreichen Integration in den Arbeitsmarkt dar. Die gleichberechtigte Partizipation am Arbeitsmarkt ist ein zentrales integrationsstiftendes Element und hat dadurch großen Einfluss auf die gesamte Lebensperspektive von Menschen mit Einwanderungsgeschichte. Die Anerkennung beruflicher Qualifikationen ist zudem auch bei der Zuwanderung von Fachkräften aus dem Ausland entscheidend.[644]

Das Verfahren und die Voraussetzungen für die Anerkennung bundesrechtlich geregelter Abschlüsse werden im Anerkennungsgesetz des Bundes[645] festgelegt. Daneben bestehen auf Landesebene Regelungen zur Anerkennung landesrechtlich geregelter Berufsabschlüsse. Das Anerkennungsgesetz des Bundes regelt, dass bei einem bundesrechtlich reglementierten Beruf[646] der im Ausland erworbene Ausbildungsnachweis als gleichwertig mit dem entsprechenden inländischen Ausbildungsnachweis gilt, wenn er die Befähigung zu vergleichbaren beruflichen Tätigkeiten wie der entsprechende inländische Ausbildungsnachweis belegt, der/die Antragsteller/-in bei einem sowohl im Inland als auch im Ausbildungsstaat reglementierten Beruf zur Ausübung des jeweiligen Berufs im Ausbildungsstaat grundsätzlich berechtigt ist und zwischen den nachgewiesenen Berufsqualifikationen und der entsprechenden inländischen Berufsbildung keine wesentlichen Unterschiede bestehen.[647] Dabei können wesentliche

---

[643] RN 4928 - 4932: Die vielfältigen Integrationsmaßnahmen werden wir in einer bundesweiten Strategie nach dem Grundsatz „Fordern und Fördern" bündeln, größere Transparenz in das Geflecht der bestehenden Integrationsmaßnahmen bringen, die Koordinierung zwischen Bund, Ländern und Kommunen deutlich verbessern und dadurch eine effizientere Wahrnehmung der bestehenden Zuständigkeiten erreichen.

[644] Vgl. § 18 Abs. 4 Satz 1 AufenthG i. V. m. § 6 Abs. 2 BeschV. Siehe dazu unten und ausführlich Kap. II.4.4.3.

[645] Gemeint sind hier das „Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen" (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz – BQFG) sowie die Regelungen in den bundesrechtlichen Berufsgesetzen und Verordnungen für die reglementierten Berufe (z. B. Bundesärzteordnung, Krankenpflegegesetz, Handwerksordnung). Bei landesrechtlichen Berufsabschlüssen (z. B. Lehramt) sind die entsprechenden Landesgesetze entscheidend.

[646] „Reglementiert" bedeutet, dass die Berufsqualifikation gesetzlich erforderlich ist, um in Deutschland in dem Beruf arbeiten zu dürfen. Reglementierte Berufe sind z. B. Gesundheits- und Krankenpfleger/-innen, (Zahn-)Ärzte/Ärztinnen oder nach landesrechtlichen Regelungen Lehrer/-innen.

[647] § 9 Abs. 1 BQFG.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unterschiede gegenüber dem deutschen Referenzberuf durch die Absolvierung eines Anpassungslehrgangs oder das Ablegen einer Kenntnis- bzw. Eignungsprüfung im Inland ausgeglichen werden.[648] Auch bei nicht reglementierten Berufen kann die Gleichwertigkeit festgestellt werden. Voraussetzung ist auch hier, dass der im Ausland erworbene Ausbildungsnachweis die Befähigung zu vergleichbaren beruflichen Tätigkeiten wie der entsprechende inländische Ausbildungsnachweis belegt und zwischen den nachgewiesenen Berufsqualifikationen und der entsprechenden inländischen Berufsbildung keine wesentlichen Unterschiede bestehen.[649]

Die Anerkennungsstellen berücksichtigen bei der Gleichwertigkeitsprüfung sowohl formale Qualifikationen als auch Berufserfahrung. Bei fehlenden Unterlagen können die beruflichen Fähigkeiten auch durch Arbeitsproben, Fachgespräche oder Gutachten etc. festgestellt werden.[650] Der Anerkennungsantrag kann auch aus dem Ausland gestellt werden und ist nicht an einen bestimmten Aufenthaltstitel gebunden.

Die im Bericht der Bundesregierung zum Anerkennungsgesetz 2017 veröffentlichten Ergebnisse[651] verdeutlichen, dass die Anerkennung des Berufsabschlusses es Fachkräften tatsächlich ermöglicht, ihre im Ausland erworbene Berufsqualifikation auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu nutzen und eine qualifikationsadäquate Beschäftigung aufzunehmen. Die Ergebnisse der im Anerkennungsbericht veröffentlichten wissenschaftlichen Evaluation zum Gesetz zeigen, dass Anerkennung damit erheblich zur erfolgreichen Integration in den Arbeitsmarkt beiträgt. Neun von zehn Fachkräften mit ausländischem Berufsabschluss sind nach der erfolgreichen Berufsanerkennung erwerbstätig. Damit steigt ihre Beschäftigtenquote nach Anerkennung um etwa 50 %. Ihr Bruttoeinkommen wächst nach Anerkennung um durchschnittlich 1.000 € im Monat. Seit dem 01.04.2012 bis zum 31.12. 2018 wurden insgesamt über 140.000 Anträge auf Anerkennung der Berufsqualifikation in Deutschland allein für bundesrechtlich geregelte Berufe gestellt.[652]

Für bundes- und landesrechtlich geregelte Berufe zusammen wurden im Jahr 2018 insgesamt 36 400 im Ausland erworbene berufliche Abschlüsse als vollständig oder eingeschränkt gleichwertig zu einer in Deutschland erworbenen Qualifikation anerkannt[653]. Das waren 20 % mehr Anerkennungen als im Vorjahr (30 200). Das deutliche Plus kommt vor allem dem Gesundheitswesen zugute: Drei Fünftel des Anstiegs beruhen auf Anerkennungen der Abschlüsse von Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pflegern sowie Ärztinnen und Ärzten (+3 700). Über alle Fachrichtungen hinweg war Syrien das Land, in dem die meisten der anerkannten Abschlüsse erworben wurden.[654]

Insgesamt bearbeiteten die für die Anerkennung zuständigen Stellen im Jahr 2018 rund 50 500 Anerkennungsverfahren, darunter 39 100 Neuanträge. Das waren 15 % mehr bearbeitete Anerkennungsverfahren als im Jahr 2017 (44 000).[655] Drei Viertel der

---

[648] § 11 BQFG.

[649] § 4 BQFG.

[650] § 14 BGFG.

[651] Bericht zum Anerkennungsgesetz 2017, online unter: https://www.bmbf.de/de/anerkennung-auslaendischer-berufsqualifikationen-1091.html [Stand: 23.09.2019].

[652] Carolin Böse und Nadja Schmitz, Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2018, Bundesinstitut für Berufsbildung, Stand: 21.08.2019. Die amtliche Statistik erfasst nur Berufe in Zuständigkeit des Bundes: insgesamt 140.703 Anträge.

[653] Statistisches Bundesamt (Destatis), Anerkennungsverfahren im Jahr 2018 nach Entscheidung vor Rechtsbehelf und Berufshauptgruppen - bundes- und landesrechtlich geregelte Berufe. Abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Berufliche-Bildung/Tabellen/liste-bqfg-entscheidung.html [Stand: 23.09.2019]. S. dazu auch im Überblick die Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 21. August 2019.

[654] Statistisches Bundesamt (Destatis), Anerkennungsverfahren im Jahr 2018 nach Entscheidung vor Rechtsbehelf und Berufshauptgruppen - bundes- und landesrechtlich geregelte Berufe. Abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Berufliche-Bildung/Tabellen/liste-bqfg-entscheidung.html [Stand: 23.09.2019]. S. dazu auch Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 21. August 2019.

[655] Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 21. August 2019.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Verfahren (38 100) unterlagen dem Bundesrecht, ein Viertel (12 400) dem Landesrecht. Vier von fünf Verfahren betrafen reglementierte Berufe (40 600), ein Fünftel nicht reglementierte Berufe (9 900). Über die Hälfte (56 %) der Verfahren wurde von Frauen beantragt (28 100).[656]

Eine gegenwärtig besonders wichtige Herausforderung im Anerkennungsbereich stellt die Vereinheitlichung der Anerkennungsverfahren auf Ebene der Bundesländer insbesondere in den Gesundheitsberufen dar. Verfassungsrechtlich sind auch bei bundesgesetzlichen Regelungen die Länder im Bereich der reglementierten Berufe für die Ausführung der Gesetze zuständig.[657] Eine unterschiedliche Verwaltungspraxis ist daher möglich. Die teilweise erheblichen Unterschiede im Verfahren und in der Qualität können die Transparenz und Glaubwürdigkeit des gesamten Anerkennungsverfahrens infrage stellen. Beim Verfahren zur Approbation zum/zur Zahnarzt/Zahnärztin beispielsweise unterscheiden sich die Bestehensquoten erheblich zwischen den einzelnen Bundesländern. Es ist daher zu begrüßen, dass die Verordnung zur Neuregelung der zahnärztlichen Ausbildung Regelungen zur Erteilung und Verlängerung der Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung der Zahnheilkunde (§ 13 des Gesetzes über die Ausübung der Zahnheilkunde [ZHG]) sowie zu Durchführung und Inhalt der Eignungsprüfung (§ 2 Abs. 2 ZHG) und zu Durchführung und Inhalt der Kenntnisprüfung (§ 2 Abs. 3 ZHG) enthält. Dadurch wird die Grundlage geschaffen für einen möglichst bundeseinheitlichen Vollzug der von den Ländern durchzuführenden Verfahren beim Zugang zum zahnärztlichen Beruf. Dafür hat sich die Beauftragte eingesetzt.

Ebenso berichten philippinische Pflegekräfte, dass sie bei gleichem Abschluss je nach Bundesland unterschiedliche zusätzliche Anforderungen erfüllen müssen, um zu einer Anerkennung zu gelangen. Auch die fristgerechte Prüfung der Unterlagen stellt sich für die zuständigen Stellen unterschiedlich schwierig dar. Insbesondere bei einer langen Dauer eines Anerkennungsverfahrens auch aufgrund beschränkter Ressourcen bei den zuständigen Stellen können Fachkräfte entmutigt werden, die Anerkennung erfolgreich abzuschließen. Hier besteht daher Verbesserungsbedarf.

Dies wurde auch von den Ländern erkannt. Um die Verfahren zu vereinheitlichen und die Anerkennungsstellen zu entlasten, beschlossen die Länder im Jahr 2016, für den Bereich der Gesundheitsberufe eine zentrale Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (GfG) bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) einzurichten. Die GfG bewertet ausländische Abschlüsse und erstellt Gutachten zur Gleichwertigkeit einer ausländischen Qualifikation. Diese stellt sie den Anerkennungsstellen zur Verfügung und soll so die Qualität der Anerkennungsverfahren verbessern, zur bundesweiten Vereinheitlichung der Anerkennung in den Gesundheitsberufen beitragen und die zuständigen Behörden unterstützen und entlasten. Nach einer dreijährigen Pilotphase wurde die Weiterführung der GfG zum 1. Januar 2019 beschlossen.

Das der Errichtung der GfG zugrundeliegende Konzept ging ursprünglich von der Erledigung von 3.000 Aufträgen pro Jahr aus. Davon sollten circa 85 Prozent auf detaillierte Gutachten entfallen. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass die Erstellung der Gutachten deutlich zeitaufwändiger ist als angenommen, da für die inhaltliche Bewertung umfangreiche Curricula geprüft werden müssen. Mit konkreten Maßnahmen aus einem GfG-Optimierungskonzept konnten im ersten Halbjahr 2019 die Bearbeitungszeiten weiter verkürzt und eine Kapazitätssteigerung erreicht werden. Aktuell gehen monatlich knapp 100 Aufträge bei der GfG ein.

Eine weitere Zentralisierung bestimmter Zuständigkeiten wäre im Bereich der reglementierten Berufe wünschenswert, beispielsweise für Anträge im Bereich der

---

[656] Statistisches Bundesamt (Destatis), Anerkennungsverfahren im Jahr 2018 nach Entscheidung vor Rechtsbehelf und Berufshauptgruppen - bundes- und landesrechtlich geregelte Berufe. Abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Berufliche-Bildung/Tabellen/liste-bqfg-entscheidung.html [Stand: 23.09.2019]. S. dazu auch im Überblick Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 21. August 2019.

[657] Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt, Art. 83 GG.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Gesundheitsberufe. Hier wäre es denkbar, dass die Länder die Zuständigkeiten bei der GfG oder bei einer oder mehreren bereits agierenden Anerkennungsbehörden bündeln. In jedem Fall wäre eine gute personelle Ausstattung der betroffenen Stellen erforderlich. Verbesserungen können hier allerdings nur gemeinsam mit den Ländern erreicht werden.

Schließlich können auch die Kosten für das Anerkennungsverfahren für Fachkräfte eine Herausforderung darstellen[658]. Zu dem gebührenpflichtigen Anerkennungsverfahren können Kosten für Anpassungs- oder Ausgleichsmaßnahmen, Gutachterkosten und Kosten für Übersetzungen hinzukommen. Grundsätzlich können diese Kosten für Erwerbslose aus der Regelförderung über SGB II/III übernommen werden, was nicht in allen Fällen erfolgt. Insbesondere für Personen mit geringem Erwerbseinkommen, die keinen Anspruch auf anderweitige Förderung haben, wurde der Anerkennungszuschuss eingeführt. Mit dem neuen Förderangebot können insbesondere Gebühren und Übersetzungskosten erstattet werden. Aus Sicht der Beauftragten dürfte es in diesen Fällen genauso wie bei Deutschsprachkursen[659] sinnvoll sein, die Aufwendungen eines Arbeitgebers, der die Anerkennungskosten für seinen Arbeitnehmer oder seine Arbeitnehmerin übernimmt, nicht zu besteuern und damit einen Anreiz für die Kostenübernahme durch die Arbeitgeber zu schaffen.

Informationen zu den gesetzlichen Grundlagen und dem Verfahrensablauf sowie über die für die Anerkennung zuständige Stelle bieten im Inland v. a. die Beratungsstellen des IQ-Netzwerks an, das im Rahmen des Operationellen Programms des Bundes für den Europäischen Sozialfonds (ESF) in der Förderperiode 2014 bis 2020 finanziert wird. Die Beratungsstellen sind noch bis Ende 2022 ausfinanziert. Auch die Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“ und regionale Kammern in den Bereichen Handwerk, Industrie und Handel informieren über die Voraussetzungen für eine Anerkennung. Das Online-Portal „Anerkennung in Deutschland“ unterstützt bei der Suche nach der zuständigen Anerkennungsstelle und bietet in elf Sprachen Informationen zum Anerkennungsverfahren an.

Wünschenswert wären eine Verstetigung und Ausweitung des IQ-Programms. In einem solchen Falle bestünde langfristig die Möglichkeit, die über das IQ-Netzwerk entwickelten Beratungsinstrumente und Netzwerkstrukturen zu allen wichtigen Akteuren vor Ort dauerhaft zu implementieren.

Im Bereich der Fachkräfteeinwanderung aus dem Ausland spielt die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen ebenfalls eine entscheidende Rolle.[660] Wenn ausländische Ausbildungsabschlüsse allerdings den für eine Anerkennung erforderlichen Anforderungen nicht genügen, stellt das Anerkennungserfordernis eine Hürde für die Zuwanderung dar. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz[661] begegnet dem und sieht eine Regelung vor, die Ausländerinnen und Ausländern bei nicht reglementierten Berufen einen Aufenthalt zur Feststellung der Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikation mit bereits paralleler Beschäftigung im anzuerkennenden Beruf

---

[658] Best, Ulrich u.a.: Berufliche Anerkennung im Einwanderungsprozess – Stand und Herausforderungen bei der Antragstellung aus dem Ausland Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Bonn 2019, S. 33.

[659] Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) weist in seinem Schreiben vom 04.07.2017 darauf hin, dass Arbeitgeberleistungen für Deutschkurse zur beruflichen Integration von Flüchtlingen nicht zu Arbeitslohn führen. Daher haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer den Sprachkurs nicht mehr als geldwerten Vorteil zu versteuern. Für den Arbeitgeber sind die Aufwendungen für den Sprachkurs, wie andere Fortbildungskosten auch, steuerfrei. Voraussetzung dafür ist, dass die Teilnahme am Sprachkurs im ganz überwiegenden betrieblichen Interesse des Arbeitgebers liegt. Diese Regelung bezieht sich auf alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren Muttersprache nicht Deutsch ist. https://www.unternehmen-integrieren-fluechtlinge.de/news/unternehmen-koennen-deutschkurse-steuerlich-absetzen/ [Stand: 27.08.2019].

[660] Vgl. nur § 18 Abs. 4 Satz 1 AufenthG i. V. m. § 6 Abs. 2 BeschV. Auch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz knüpft mit neuen Tatbeständen an die Anerkennung beruflicher Qualifikationen. Siehe dazu ausführlich Kap. II.4.4.3.

[661] Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz wird am 1. März 2020 in Kraft treten. Siehe zum Gesetzgebungsverfahren sowie Inhalt des Gesetzes in Gänze online unter: http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP19/2429/242999.html [Stand: 20.06.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ermöglicht.[662] Voraussetzung ist, dass im Anerkennungsverfahren festgestellt wurde, dass schwerpunktmäßig Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten in der betrieblichen Praxis fehlen, gleichzeitig aber die Befähigung zu einer vergleichbaren beruflichen Tätigkeit wie bei der entsprechenden inländischen Berufsausbildung gegeben ist. Weitere Voraussetzungen sind, dass ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt und sich der Arbeitgeber verpflichtet hat, den Ausgleich der von der zuständigen Stelle festgestellten Unterschiede innerhalb eines Rahmens von bis zu zwei Jahren zu ermöglichen.[663] Die Zielrichtung der Regelung ist zu begrüßen. Es bleibt abzuwarten, welche Praxisrelevanz sie erhält.

Weitere Schwierigkeiten bei Anerkennungsanträgen aus dem Ausland bereiten häufig Fragen der Finanzierung und der örtlichen Zuständigkeit für das Anerkennungsverfahren sowie das Zusammenstellen aller erforderlichen Unterlagen.[664] Zudem können die Ungewissheit und Unvorhersehbarkeit der Erfolgsaussicht Fachkräfte aus dem Ausland von der Beantragung einer Anerkennung abhalten.[665] Die Dauer sowohl der Anerkennungs- als auch der Visumverfahren kann das Einwanderungsvorhaben von Fachkräften ebenfalls erschweren.[666]

Die Möglichkeit elektronischer Verfahren und die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle für sämtliche Anträge aus dem Ausland würden die Abläufe bei Auslandsanträgen erleichtern. Eine zentrale Anlaufstelle könnte zumindest die Weiterleitung an die für die Anerkennung im jeweiligen Fall zuständige Stelle übernehmen. So könnte sie der antragstellenden Person die Klärung der örtlichen Zuständigkeit der entsprechenden Anerkennungsstelle erleichtern und den Anerkennungsstellen die Zusammenstellung der erforderlichen Unterlagen abnehmen. Mit der Einrichtung der „Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA)“ bei der Bundesagentur für Arbeit wird dies aufgegriffen. Diese Stelle soll eine Lotsenfunktion im Anerkennungsverfahren übernehmen und so die erfolgreiche Antragstellung aus dem Ausland erleichtern. Damit die bei der Servicestelle eingegangenen Anträge tatsächlich effektiv bearbeitet werden, bedarf es der Unterstützung durch die Länder sowie der Kammern, in deren Hoheit sich die zuständigen Stellen befinden. Eine Zentralisierung von Zuständigkeiten für die eigentlichen Anerkennungsverfahren ist mit der Einrichtung der Zentralen Servicestelle nicht verbunden.

Mit Blick auf die Unionsbürgerinnen und -bürger verläuft in vielen Bereichen das Anerkennungsverfahren weitgehend reibungslos. Daher kann das Anerkennungsgesetz seit Einführung 2012 als Erfolgsgeschichte für EU-Staatsangehörige angesehen werden. Die Statistik über das Anerkennungsmonitoring mit Stand 2019 belegt, dass Verfahren zu Auslandsanträgen von Unionsbürgerinnen und -bürgern zu 88 % mit voller Gleichwertigkeit beschieden werden. Im Vergleich dazu liegen die Anträge von Angehörigen aus Drittstaaten mit 58 % deutlich darunter.

4.4.6 Arbeitsausbeutung bekämpfen und wirksam reduzieren

- Die Europäisierung des Arbeitsmarktes, die Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie die Dienstleistungsfreiheit funktionieren in vielen Branchen reibungslos.
- Es besteht jedoch ein besonderes Risiko für Arbeitsausbeutung, da Deutschland eines der Hauptzielländer von EU-Mobilität ist und ein Lohngefälle zu ost- und südosteuropäischen Ländern existiert.
- Die Bundesregierung hat als erste Maßnahme eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet. Nun ist ein ressortübergreifendes Konzept

---

[662] § 16d Abs. 3 AufenthG (neu), ab 1.3.2020 in Kraft).

[663] § 16d Abs. 3 AufenthG (neu), ab 1.3.2020 in Kraft).

[664] S. dazu ausführlich *Best, Ulrich u.a.*, Berufliche Anerkennung im Einwanderungsprozess – Stand und Herausforderungen bei der Antragstellung aus dem Ausland Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Bonn 2019.

[665] Ebd.

[666] Ebd.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

notwendig, um Arbeitsausbeutung effektiv zu verhindern.

- Der nationale (tarifliche) Mindestlohn und die Einbindung in die deutsche soziale Sicherung müssen für alle EU-Arbeitnehmerinnen und -Arbeitnehmer sichergestellt werden.
- Die Unterstützung von betroffenen EU-Arbeitnehmerinnen und -Arbeitnehmern durch Beratungsstellen muss verstetigt und flächendeckend sichergestellt werden.

Der deutsche Arbeitsmarkt hat sich seit 2005 kontinuierlich gut entwickelt, die Beschäftigungsquoten sind gestiegen und die Arbeitslosenquoten gefallen. Auch die Auswirkungen der Finanzkrise in den Jahren 2009 ff. konnten dem „deutschen Jobwunder“ nichts anhaben. An der guten Entwicklung des Arbeitsmarktes in den vergangenen Jahren haben auch Migrantinnen und Migranten, sowohl Personen aus Drittstaaten als auch insb. Unionsbürgerinnen und -bürger, ihren Anteil. Ihre Beschäftigungsquoten haben sich die letzten Jahre stetig verbessert. Insbesondere die Europäisierung des Arbeitsmarktes, die Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie die Dienstleistungsfreiheit funktionieren in vielen Branchen reibungslos. Die durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit ermöglichte Mobilität hat eine positive Wirkung, sowohl für individuelle Beschäftigungschancen als auch für die deutsche Wirtschaft. Deutschland hat hier stark profitiert.[667]

Wenn das Gesamtbild des deutschen Arbeitsmarktes in Bezug auf Migrantinnen und Migranten treffend beschrieben werden soll, müssen allerdings auch die negativen Entwicklungen erwähnt werden, die mit der Europäisierung des Arbeitsmarktes einhergehen und in deren Zusammenhang die Stichworte „Arbeitsausbeutung“, „Sozialdumping“ und „Unterbietungswettbewerb“ fallen. Diese Entwicklungen gehen in ihrem Umfang über Einzelfälle deutlich hinaus und sind strukturell angelegt. Studien haben diese Entwicklungen und die verschiedenen Ausprägungen von Arbeitsausbeutung detailliert beschrieben.[668] In diesen Studien wird deutlich, wie sich „in zahlreichen Branchen neben der sozial, rechtlich und tariflich gut abgesicherten Welt der Festangestellten und Stammbeschäftigten eine Parallelwelt der Ausbeutung“ etabliert hat,[669] die nicht nur die von Ausbeutung betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bedroht, sondern auch Arbeitsplätze bei Arbeitgebern gefährdet, die sich in vollem Umfang an das Recht halten.

Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) weist darauf hin, dass schwere Ausbeutung ausländischer Arbeitskräfte in Europa verbreitet ist und häufig unbemerkt bleibt.[670] Arbeitsausbeutung ist also kein spezifisch deutsches Phänomen. In Anbetracht dessen, dass Deutschland sowohl im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit als auch im Rahmen der Entsendung eines der Hauptzielländer von EU-Mobilität ist, besteht hier in Kombination mit dem Lohngefälle zu ost- und südosteuropäischen Ländern allerdings ein besonderes Risiko.

Auch die Bundesregierung hat diese negativen Entwicklungen erkannt und das hohe Risiko der Arbeitsausbeutung, dem Menschen in vulnerablen Lebenslagen ausgesetzt

---

[667] Vgl. DIW Wochenbericht Nr. 44/2018: EU-Zuwanderung hat das Wirtschaftswachstum in Deutschland erhöht, Berlin.

[668] Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2017 – Juni 2018, Berlin 2018; Baas, Timo: Unionsbürgerinnen und -bürger in Deutschland. Eine Übersichtsstudie zu Vorteilen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit, 2019, online unter: https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/eugs-de/analysen/stu-di-en-der-eu-gs [Stand: 23.09.2019]; Europäische Kommission: 2017 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility, Brüssel 2018; Wagner, Bettina: Gleicher Ort, gleiche Arbeit, gleicher Lohn? In: Gute Arbeit 6/2018, Frankfurt am Main 2018; Molitor, Carmen: Geschäftsmodell Ausbeutung: Wenn europäische Arbeitnehmer_innen in Deutschland um ihre Rechte betrogen werden, FES Berlin 2015.

[669] Vgl. Molitor, Carmen: Geschäftsmodell Ausbeutung: Wenn europäische Arbeitnehmer_innen in Deutschland um ihre Rechte betrogen werden, FES Berlin 2015, S. 2.

[670] Vgl. Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: Schwere Formen der Arbeitsausbeutung: Arbeitskräfte aus der EU oder Drittstaaten, Wien 2015.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

sind, in ihrem Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte 2016–2020 als Herausforderung identifiziert.[671]

Die zunehmende Wahrnehmung von Arbeitsausbeutung in der Öffentlichkeit dürfte aber v. a. darauf zurückzuführen sein, dass in den vergangenen Jahren das Phänomen in zahlreichen Fernseh- und Rundfunkdokumentationen sowie Zeitungsartikeln thematisiert wurde. Dabei werden verschiedene Tatbestände, z. T. strafrechtliche, z. T. zivilrechtliche (arbeitsrechtliche), unter dem Begriff „Arbeitsausbeutung" subsumiert. Im Weiteren wird daher der Gegenstand der Arbeitsausbeutung definiert und häufig verbreitete Ausprägungsformen beschrieben.

Definition und verbreitete Ausprägungsformen

Die Abgrenzung der Tatbestände, die in den Kontext von Arbeitsausbeutung fallen, müsste juristisch korrekt zwischen den zivilrechtlich/arbeitsrechtlich relevanten Verstößen einerseits und strafrechtlichen Verstößen andererseits gezogen werden. Der Begriff der Arbeitsausbeutung ist in Deutschland durch § 233 StGB (Ausbeutung der Arbeitskraft) bereits strafrechtlich besetzt. Es fehlt damit in Deutschland ein Begriff für eklatante, aber strafrechtlich nicht relevante Verstöße gegen das Zivil- bzw. Arbeitsrecht.

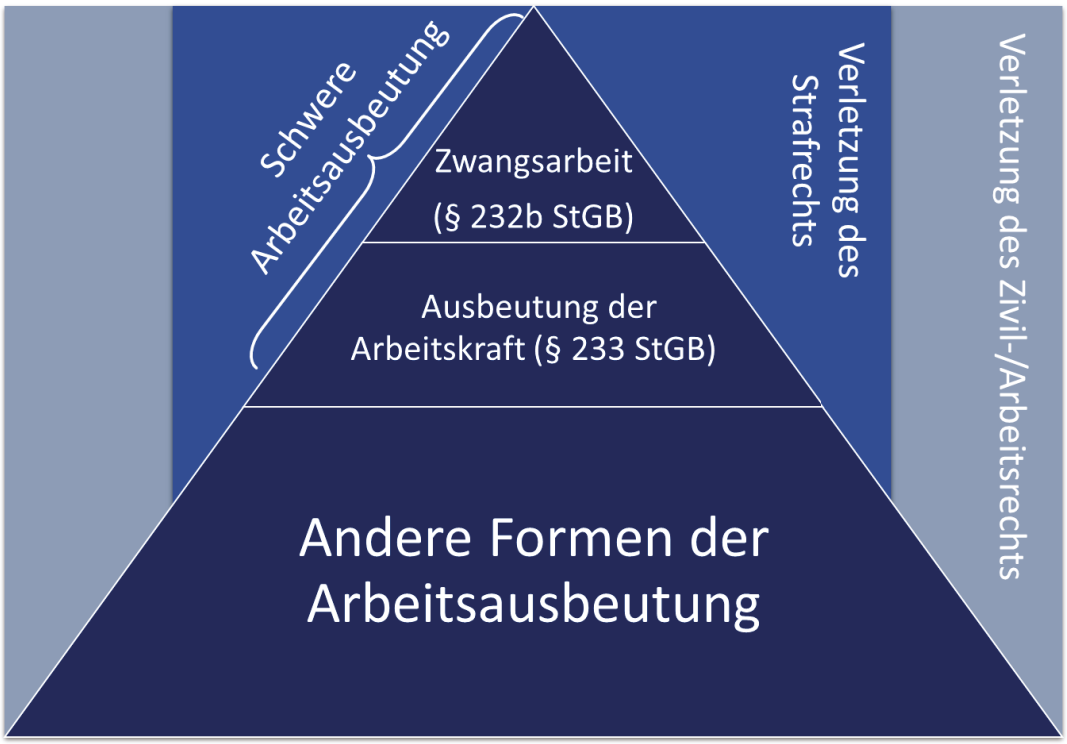
Auch wenn es formalrechtlich nicht korrekt ist, wird im Weiteren, angelehnt an die Definition der FRA, ein weites Verständnis von Arbeitsausbeutung vertreten. Für die FRA reicht Arbeitsausbeutung „von schwerem Missbrauch wie Sklaverei bis hin zu Handlungen, die keine strafrechtlich relevante schwere Arbeitsausbeutung darstellen".[672] Sie unterscheidet zwischen (anderen Formen der) Arbeitsausbeutung und schwerer Arbeitsausbeutung. Der Begriff „schwere Arbeitsausbeutung" bezeichnet gemäß der FRA „Arbeitssituationen, die erheblich hinter den vorgegebenen – gerechten und angemessenen – Arbeitsbedingungen zurückbleiben, wie sie im Arbeitsrecht und anderen Rechtsvorschriften insbesondere bezüglich Entlohnung, Arbeitszeiten, Urlaub, Gesundheit und Sicherheit sowie einer fairen, respektvollen Behandlung der Arbeitskräfte festgelegt sind".

[671] Vgl. Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan. Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. 2016–2020, Berlin 2017, S. 12.

[672] Vgl. FRA – Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2015), S. 2.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 30: Formen und Schwere der Arbeitsausbeutung



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an FRA (2015)

Damit werden in Bezug auf Deutschland unter Arbeitsausbeutung sowohl die strafrechtlichen relevanten Fälle (§ 233 StGB [Ausbeutung der Arbeitskraft] und § 232b [Zwangsarbeit]) als auch Verstöße gegen das Zivil- bzw. Arbeitsrecht, die den strafrechtlichen Rahmen noch nicht berühren, einbezogen. Diese Vorgehensweise ist sinnvoll, da auch in der rechtlichen Praxis der Übergang zwischen diesen Fällen oft fließend verläuft.

Typische Fälle sind:

- offensichtliche Unterschreitungen des vorgegebenen Mindestlohns oder des vertraglich vereinbarten Lohns
- verdeckte Methoden des Lohnbetrugs z. B. durch unverhältnismäßige Abzüge für Unterkunft, Transport zur Arbeitsstätte oder Verpflegung, inkorrekte Erfassung von Arbeitszeiten, unrealistische Zielsetzungen bei Stücklohnbezahlungen
- keine Lohnfortzahlung im Fall von Krankheit oder einem Arbeitsunfall
- fehlender Urlaubsanspruch bzw. keine Lohnfortzahlung während des Urlaubs
- Keine oder zu geringe Abführung von Sozialabgaben
- Nichteinhaltung des Kündigungsschutzes
- ungenügender Arbeitsschutz durch fehlende Pausenzeiten, überlange Arbeitstage, fehlende Sicherheitskleidung oder fehlender Schutz vor Witterung

In der überwiegenden Anzahl der Fälle wird der Straftatbestand der Zwangsarbeit (§ 232b StGB) und der Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) nicht erfüllt sein. Die letztlich der Minimierung von Arbeitskosten dienende Umgehung arbeitsrechtlicher und sozialrechtlicher Standards kann jedoch eine strafrechtliche Haftung der Verantwortlichen begründen (z. B. für das Vorenthalten von Arbeitsentgelt (§ 266a StGB) oder eine fahrlässig verursachte Körperverletzung (§ 229 StGB). Daher können außerhalb der §§

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

232b und 233 StGB auch andere Formen der Arbeitsausbeutung neben dem Zivil- und Arbeitsrecht auch das Strafrecht verletzen.[673]

Hinsichtlich der strafrechtlich relevanten Tatbestände unterscheidet das deutsche Recht zwischen Zwangsarbeit (§ 232b StGB), Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) und Menschenhandel (§ 232 StGB) als vorbereitendes Delikt. Im Rahmen der Umsetzung der EU-Richtlinie 2011/36/EU wurden diese Straftatbestände im Jahr 2016 umstrukturiert und neue Terminologien eingeführt. Zum Teil gehen – wie die Indizien auch zeigen – die arbeitsrechtlichen Fälle nahtlos in den strafrechtlichen Bereich über, insb. zur Ausbeutung der Arbeitskraft.[674]

Datenlage

Allen oben aufgeführten Studien, Medienberichten und auch der Einschätzung der Bundesregierung ist gemein, dass ihnen keine quantitativ belastbaren Daten zugrunde liegen, aus denen sich das Ausmaß des Phänomens empirisch exakt hochrechnen lässt. Eine solche Hochrechnung wäre wünschenswert, wird es vermutlich aber auch in Zukunft nicht geben, weil in bestehenden Datenbanken, wie der Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien des IAB, dem SOEP oder dem Mikrozensus, die relevanten Personengruppen nicht ausreichend vertreten sind und diese auch keine Informationen zum Thema Arbeitsausbeutung liefern. Dies liegt – vergleichbar mit einigen Erscheinungsformen von Schwarzarbeit – am Gegenstand selbst, der für viele der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer trotz Benachteiligung noch als Verbesserung im Vergleich zu ihren Beschäftigungschancen im Herkunftsland gesehen wird. Ferner dürfte die Anzeigebereitschaft bei den betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in vielen Fällen durch Sprachprobleme, mangelnde Alternativen bzw. Abhängigkeit vom Auftrag-/Arbeitgeber, Unwissen oder Angst vor den Folgen reduziert sein. Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) resümiert, dass Ausbeutung zum Alltag vieler Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten in Deutschland gehört,[675] und weist in diesem Zusammenhang auf das starke Machtgefälle zwischen Arbeitgebern einerseits und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern andererseits hin und darauf, dass, wenn es überhaupt zu Gerichtsverfahren kommt, die Betroffenen nur geringe Chancen haben, ihre Ansprüche durchzusetzen.[676]

Allerdings liegen mit den Berichten der spezialisierten Beratungsstellen[677], den Statistiken der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) der Zollverwaltung zu Mindestlohnverstößen [678] sowie qualitativen Interviews mit Betroffenen und Experten[679] ausreichend Informationen vor, die den Schluss nahelegen, dass es sich hier nicht um Einzelfälle, sondern um strukturelle Missstände in erheblichem Umfang handelt. Diese in vielen Berichten geäußerte Einschätzung deckt sich auch mit den Beobachtungen der Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer im Arbeitsstab der Integrationsbeauftragten.

---

[673] Vgl. hierzu mit zahlreichen Beispielen Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2017 – Juni 2018, Berlin 2018; Wagner, Bettina: Gleicher Ort, gleiche Arbeit, gleicher Lohn? In: Gute Arbeit 6/2018, Frankfurt am Main 2018; BEMA – Berliner Beratungszentrum für Migration und Gute Arbeit: Migration und Arbeit in Berlin: Erkenntnisse aus der Arbeit des BEMA, Berlin 2019.

[674] Hilfreich für die Unterscheidung dieser drei Straftatbestände sind die Materialien der Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel: Indikatorenliste für Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit, Menschenhandel, online unter: http://www.servicestelle-gegen-zwangsarbeit.de/wp-content/uploads/2018/material/praxismaterialien/Indikatorenliste.pdf [Stand: 23.09.2019].

[675] Vgl. ebd., S. 53.

[676] Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2017 – Juni 2018, Berlin 2018.

[677] Vgl. Wagner, Bettina: Gleicher Ort, gleiche Arbeit, gleicher Lohn? In: Gute Arbeit 6/2018, Frankfurt am Main 2018; BEMA – Berliner Beratungszentrum für Migration und Gute Arbeit: Migration und Arbeit in Berlin: Erkenntnisse aus der Arbeit des BEMA, Berlin 2019.

[678] Vgl. Deutscher Bundestag: Mindestlöhne – Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Jahr 2018. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 19/8830.

[679] Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2017 – Juni 2018, Berlin 2018.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Im Kontakt mit verschiedenen Beratungsstellen, die EU-Arbeitnehmerinnen und -Arbeitnehmer unterstützen, tauchte das Thema Arbeitsausbeutung regelmäßig auf, und dies nicht nur in den auf arbeitsrechtliche Beratung spezialisierten DGB-nahen Beratungsstellen von „Faire Mobilität“, „Arbeit und Leben“ und „Faire Integration“, sondern flächendeckend.

Was konkrete Zahlen anbelangt, können weder die über 9.000 Beratungsfälle, die in den DGB-nahen Beratungsstellen im Jahr 2017 registriert wurden,[680] noch die rd. 4.500 Ermittlungsverfahren der FKS der Zollverwaltung wegen Verstößen gegen Mindestlöhne[681] 1:1 mit Arbeitsausbeutung von Migrantinnen und Migranten gleichgesetzt werden, zum einen weil der Zoll nicht zwischen deutschen und ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern unterscheidet, zum anderen weil Beratungsfälle oder Ermittlungsverfahren jeweils noch nicht abgeschlossene Fälle sind. Dennoch geben diese Zahlen Hinweise auf die quantitative Dimension von arbeitsrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Verstößen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass in Anbetracht der oft komplizierten und betreuungsintensiven Fälle die Kapazitäten der rd. 35 arbeitsrechtlichen Beratungsstellen[682] ausgeschöpft sein dürften. In einem Interview bringt dies eine Beraterin auf den Punkt: „Von jeder Person, die zu uns kommt, hören wir von zwei weiteren, die im gleichen Betrieb in der ähnlichen Lage waren, […] die Mehrheit kommt nicht zu Beratungsstellen.“[683]

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die FKS im Rahmen ihrer Tätigkeit risikoorientiert vorgeht.

Mit dem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch vom 11. Juli 2019 wurde die FKS mit zusätzlichen Aufgaben und Befugnissen ausgestattet, u.a. um im Rahmen ihrer Prüfungen gegen ausbeuterische Arbeitsbedingungen vorzugehen und Ermittlungen im Bereich Menschenhandel im Zusammenhang mit Beschäftigung, Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft vornehmen zu können. Zuvor bestand für die FKS in diesem Bereich keine originäre Prüfungs- und Verfolgungskompetenz.

Das Bundesministerium der Finanzen hat den Bedarf erkannt und neue Stellen im Bereich der FKS geschaffen.[684] Aktuell gibt es allerdings bei der FKS rd. 1.300 offene Stellen.[685]

Das Dunkelfeld im Bereich der arbeitsrechtlichen Arbeitsausbeutung dürfte sehr groß sein. Nach Einschätzung der Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer spiegeln die bekannten Fälle nur einen Ausschnitt des eigentlichen Handlungsfeldes wider.

---

[680] Vgl. Wagner, Bettina: Gleicher Ort, gleiche Arbeit, gleicher Lohn? In: Gute Arbeit 6/2018, Frankfurt am Main 2018.

[681] Die FKS hat im Jahr 2018 insgesamt 2.740 Ermittlungsverfahren wegen Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohns nach dem Mindestlohngesetz (MiLoG; 2017: 2.518) eingeleitet, 1.732 wegen Nichtgewährung branchenspezifischer Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG; 2017: 2.102) und 101 wegen Verstoßes gegen die Lohnuntergrenze nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG; 2017: 116) (vgl. Deutscher Bundestag: Kontrollen zur Bekämpfung von Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 19/7622).

[682] Eine Übersicht über diese Beratungsstellen findet sich auf der Homepage der Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel: http://www.servicestelle-gegen-zwangsarbeit.de/beratungsstellen/ [Stand: 23.09.2019].

[683] Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2017 – Juni 2018, Berlin 2018, S. 41.

[684] In der aktuellen Finanzplanung sind Aufwüchse bei der FKS bis zum Jahr 2026 von heute rd. 7.900 auf dann mehr als 10.000 Stellen vorgesehen. Durch das „Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch“ vom 11. Juli 2019 sollen perspektivisch weitere 3.500 Stellen zusätzlich bei der FKS geschaffen werden.

[685] Vgl. Deutscher Bundestag: Mindestlöhne – Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Jahr 2018. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 19/8830.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Auswertung von Beratungsfällen und Interviews mit Experten[686] gibt aber Hinweise darauf, in welchen Branchen Arbeitsausbeutung besonders verbreitet ist, welche Arbeitsformen Arbeitsausbeutung besonders begünstigen und mit welchen Formen von Arbeitsausbeutung sich Menschen am häufigsten an Beratungsstellen wenden. Die besonders anfälligen Branchen sind v. a. das Baugewerbe, die Fleisch verarbeitende Industrie, Landwirtschaft, Gesundheits- und Pflegebranche, Logistikbranche sowie das Hotel- und Gaststättengewerbe. Anfällig für Arbeitsausbeutung und besonders schwierig zu kontrollieren ist auch der Bereich der Beschäftigung (Pflege/Reinigung) in privaten Haushalten.[687] Bei den Arbeitsformen sind es v. a. die Entsendung, hier insb. grenzüberschreitende Leiharbeit und Werkverträge, wie sie beispielsweise in der Fleisch verarbeitenden Industrie und auf dem Bau genutzt werden, sowie Solo-Selbstständigkeit (z. T. Scheinselbstständigkeit) und Minijobs. Hinsichtlich der Formen arbeitsrechtlicher Arbeitsausbeutung haben u. a. die Einhaltung von Mindestlöhnen, Lohnbetrug in Kombination mit Arbeitszeitverstößen und die Einhaltung von Kündigungsfristen eine herausragende Bedeutung.[688]

Die rudimentäre Datenlage im Bereich der schweren Arbeitsausbeutung und des Menschenhandels zum Zwecke der Arbeitsausbeutung gehört zu den größten Herausforderungen in diesem Bereich.[689] Grundsätzlich wird hier auf das Bundeslagebild Menschenhandel des Bundeskriminalamts (BKA) zurückgegriffen.[690] Problematisch an den Erkenntnissen aus dem Bundeslagebild ist, dass dieses die Ermittlungen der FKS zumindest bisher nicht umfasst. Das liegt v. a. daran, dass die FKS-Ermittlungen zu Zwangsarbeit intern nicht als solche erfasst wurden, sondern unter „andere Straftaten“ ausgewiesen wurden.[691]

Risikofaktoren für Arbeitsausbeutung

Arbeitsausbeutung im Einzelfall wird es immer geben, damit aber strukturell verbreitet Arbeitsausbeutung auftritt, bedarf es des Zusammenkommens mehrerer Risikofaktoren. Die FRA differenziert hier nach der persönlichen Situation der Arbeitskräfte, dem rechtlichen und institutionellen Rahmen, den besonderen Merkmalen des Arbeitsplatzes und dem Verhalten des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin (siehe Abbildung 34).

---

[686] Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2017 – Juni 2018, Berlin 2018; Berbec, Silvia / Ecedi Stoisavlevici, Laura / Ilcheva, Miriana et al.: Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in der Wirtschaft – Risiken durch Nachfragen und Lieferketten, Stuttgart 2019.

[687] Vgl. Baas, Timo: Unionsbürgerinnen und -bürger in Deutschland. Eine Übersichtsstudie zu Vorteilen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit, 2019, online unter: https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/eugs-de/analysen/stu-di-en-der-eu-gs [Stand: 23.09.2019].

[688] Für eine ausführliche Beschreibung dieser rechtswidrigen Praxis siehe Molitor, Carmen: Geschäftsmodell Ausbeutung: Wenn europäische Arbeitnehmer_innen in Deutschland um ihre Rechte betrogen werden, FES Berlin 2015.

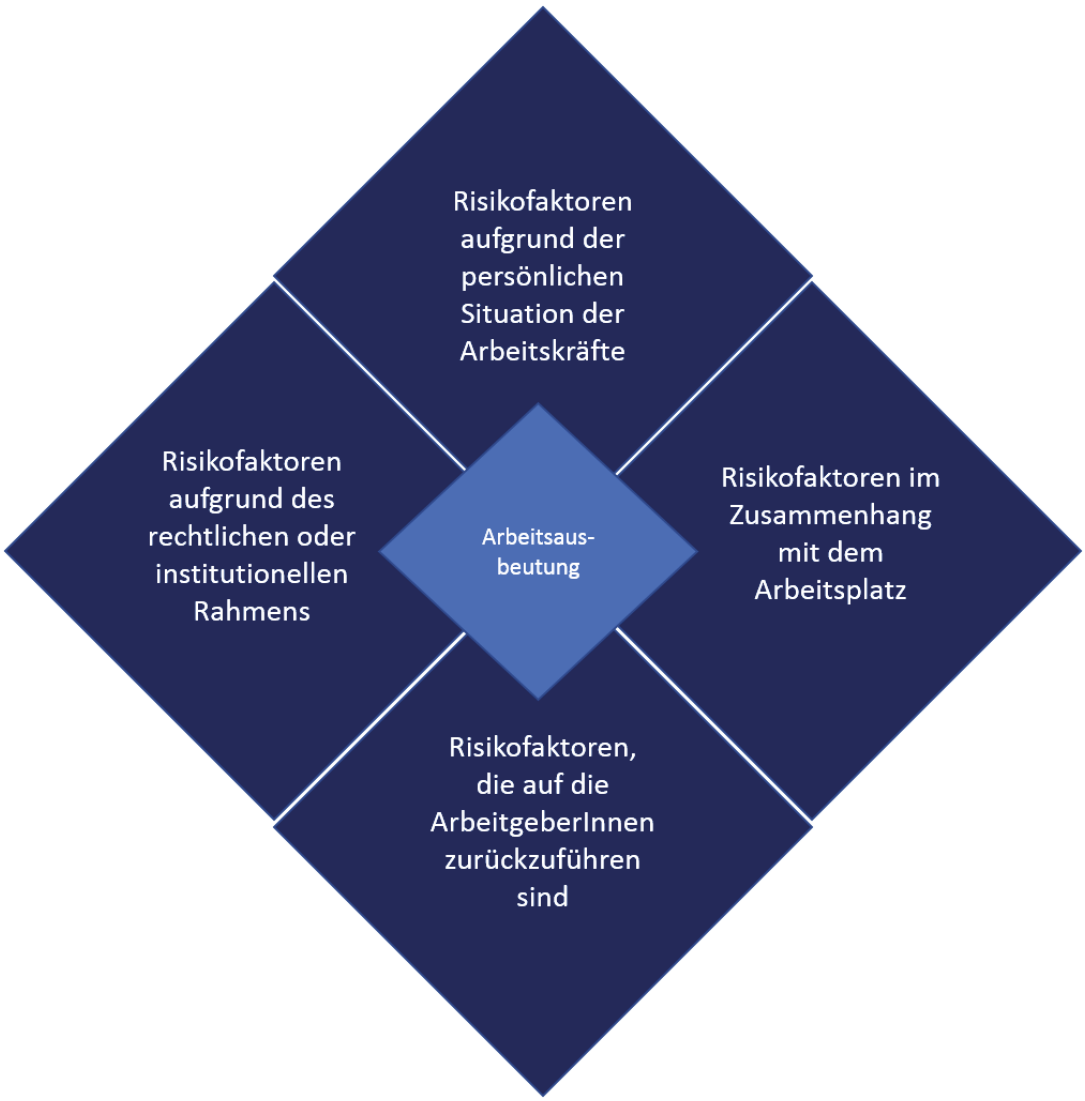
[689] Vgl. Deutscher Bundestag: Kontrollen zur Bekämpfung von Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 19/7622.

[690] Im Jahr 2017 wurden lediglich elf Ermittlungsverfahren mit 180 Opfern und 27 Tatverdächtigen im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft abgeschlossen. Vgl. Bundeskriminalamt: Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2017, Wiesbaden 2018.

[691] Die Auswertung von Ermittlungsverfahren und gerichtlichen Entscheidungen in vier Bundesländern (NRW, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Brandenburg) bestätigt die Annahme, dass es deutlich mehr Fälle von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung gibt. Die Relation von Fallzahlen aus den vier Bundesländern (91) in der Studie und den bundesweiten Zahlen des Bundeslagebildes (2011: 13 und 2012: 11) zeigt dieses Missverhältnis auf. Vgl. Bündnis gegen Menschenhandel in Kooperation mit der Friedrich-Ebert-Stiftung: Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung – eine Auswertung staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsakten und gerichtlicher Entscheidungen, Berlin 2015.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 31: Risikofaktoren der Arbeitsausbeutung



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an FRA (2015)

Zu den Risikofaktoren bei der persönlichen Situation der Arbeitskräfte zählen geringe Kenntnis der deutschen Sprache, geringe Berufsvorkenntnisse, geringes Wissen über institutionelle Systeme, insb. das Rechtswesen und den Rechtsweg in Deutschland, ein großes Lohngefälle zum Herkunftsland, fehlende soziale Netzwerke, fehlende finanzielle Rücklagen, Ausschluss von Sozialleistungen im Vergleich zu Deutschen.

Zu den Risikofaktoren beim rechtlichen und institutionellen Rahmen zählen die geringe Kontrolldichte durch Aufsichtsbehörden (bedingt durch Mangel an Personal) und damit ein geringes Risiko, bei Verstößen belangt zu werden, zu geringe grenzüberschreitende Zusammenarbeit und zu wenig Informationsaustausch der Behörden sowie ein finanziell risikobehafteter Individualklageweg.

Zu den Risikofaktoren bei den besonderen Merkmalen des Arbeitsplatzes zählen fehlende Transparenz bei den Beschäftigungsverhältnissen (z. B. bei Kettenverträgen und Subsubfirmen, Werkverträgen, grenzüberschreitender Leiharbeit oder Scheinselbstständigkeit), Kopplung von Arbeiten und Wohnen und damit die Möglichkeit, die Beschäftigten gegen Kontakte mit der übrigen (Zivil-)Gesellschaft abzuschotten (u. a.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

auch den Zugang zu Unterstützungsstrukturen), erschwerter Zugang der Kontrollbehörden zu den Betriebsstätten (z. B. private Haushalte)

Zu den Risikofaktoren beim Verhalten des Arbeitgebers zählen die mangelnde Kenntnis und Akzeptanz des deutschen Arbeitsrechts, die Organisation und Kontrolle der Wohnsituation der Beschäftigten z. T. in der Betriebsstätte, Subunternehmerketten/-pyramiden, die dem Zweck dienen, Personalkosten zu drücken und Verantwortlichkeiten zu verschleiern, die mangelnde Eingebundenheit in die Branchenstrukturen (Arbeitgeberverbände).

Handlungsbedarf zur wirksamen Bekämpfung von Arbeitsausbeutung

Die Politik hat die Notwendigkeit des Handelns erkannt und die Bundesregierung in den vergangenen Jahren reagiert.[692] So adressiert der oben bereits erwähnte Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (2016–2020) Arbeitsausbeutung direkt. Er verspricht die Stärkung von Beratungsstrukturen und der strafrechtlichen Verfolgung, die Verbesserung der Datenlage, den Ausbau des Whistleblower-Schutzes sowie die rechtliche Verbesserung zum Schutz vor Arbeitsausbeutung (bereits umgesetzt: Gesetzesänderungen zur Bekämpfung des Missbrauchs von Leiharbeit und Werkverträgen [2017]; Gesetz zum Schutz der Arbeitnehmer in der Fleischindustrie [2017], Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch [2019]). Die von Bund und Ländern größtenteils finanzierten Angebote arbeitsrechtlicher Beratung wurden ausgebaut. Auch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung“ unter Vorsitz des BMAS hat bereits Ende 2017 ein Strategiepapier entwickelt, das die zentralen Handlungsfelder (Ausbau der Prävention, Sensibilisierung von Behörden, Ausbau der Beratungs- und Unterstützungsstrukturen, Stärkung der Strafverfolgung, Prüfung der Wirksamkeit des neuen Strafrechts, Verbesserung der Datenlage, Öffentlichkeit schaffen) und die jeweils notwendigen Maßnahmen benennt.[693]

Hinsichtlich der strafrechtlich relevanten schweren Arbeitsausbeutung plant das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz für die Jahre 2020/2021 eine Evaluation der 2016 neu gefassten Straftatbestände.[694]

Auf der europäischen Ebene wurde mit der Reform der EU-Entsenderichtlinie im Jahr 2018 ein wichtiger Schritt zu mehr „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ unternommen. Spätestens ab 2020 sollen damit für entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer europaweit die gleichen Lohnbedingungen wie für einheimische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gelten. Zur Unterstützung der Durchsetzung der Richtlinie und der Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping soll ab 2020 auch eine neue Europäische Arbeitsbehörde (European Labour Authority [ELA]) ihre Arbeit aufnehmen.

Trotz dieser Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene besteht in Anbetracht des Ausmaßes der Arbeitsausbeutung weiterhin ein hoher Handlungsdruck. Es bedarf ausgehend von den bereits vorliegenden Erkenntnissen und Bemühungen eines effektiven Gesamtkonzepts, das die Unterlegenheit der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abbaut.[695] Mit der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die unter Federführung

---

[692] Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2017 – Juni 2018, Berlin 2018.

[693] Vgl. Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung: Menschenhandel bekämpfen: wie weiter in Deutschland? Strategische Grundlage der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, Berlin 2017.

[694] Zu Kritikpunkten an der derzeitigen Gesetzeslage in diesem Bereich siehe Berbec, Silvia / Ecedi Stoisavlevici, Laura / Ilcheva, Miriana et al.: Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in der Wirtschaft – Risiken durch Nachfragen und Lieferketten, Stuttgart 2019, S. 11 f.

[695] Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2017 – Juni 2018, Berlin 2018; Berbec, Silvia / Ecedi Stoisavlevici, Laura / Ilcheva, Miriana et al.: Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in der Wirtschaft – Risiken durch Nachfragen und Lieferketten, Stuttgart 2019.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

des BMAS zentrale Akteure der Zivilgesellschaft einbindet, ist hier bereits eine gute Arbeitsstruktur für die Ausarbeitung und konsequente Verfolgung eines solchen Gesamtkonzepts geschaffen worden.

Aus Sicht der Beauftragten sollte dieses Gesamtkonzept an allen o. g. Risikofaktoren ansetzen und folgende Elemente enthalten:

a) Reduktion der Risikofaktoren bei der persönlichen Situation der Arbeitskräfte:

- Der Zugang und die Vermittlung in die Sprachkurse sollten verbessert werden. EU-Arbeitnehmerinnen und -Arbeitnehmer sollten ebenfalls einen Rechtsanspruch auf einen Sprachkurs erhalten. Personen im Niedriglohnbereich sollten bei Sprachkursen finanziell unterstützt werden, um Aufwärtsmobilität zu fördern.
- Die Unterstützung der von Arbeitsausbeutung betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch einschlägige Beratungsstellen bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche sollte flächendeckend sichergestellt und verstetigt werden, indem befristete Projektförderungen in dauerhafte Regelangebote umgewandelt werden (siehe Kap. II.3.2.3 „Faire Mobilität“).
- Bereits in den Herkunftsländern sollten zur Prävention gegen die Vermittlung in ausbeuterische Arbeitsverhältnisse potenzielle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über den deutschen Arbeitsmarkt, die Arbeitssuche sowie die Rechte und Pflichten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Deutschland informiert werden (siehe Kap. II.1).

b) Reduktion der Risikofaktoren beim rechtlichen und institutionellen Rahmen:

- Zur besseren Durchsetzung arbeitsrechtlicher Ansprüche der Betroffenen sollten verschiedene Instrumente geprüft werden, wie Veränderung der Beweislastregelungen oder stellvertretende Klagemöglichkeiten.[696]
- Zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung sollten die administrativen Hürden beim Zugang zu Beratungshilfescheinen und Prozesskostenhilfe gesenkt und der Informationsfluss bzgl. prozessrelevanter Daten von Kontrollbehörden für betroffene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erleichtert werden.[697]
- Die BA sollte, um Arbeitsuchenden Wege aus den illegalen Strukturen bzw. ihrer prekären Lebenslage aufzuzeigen, EU-Arbeitnehmerinnen und -Arbeitnehmer stärker in die Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung einbinden. Hierzu sollte auch die Zusammenarbeit mit Beratungsstellen gestärkt und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BA zu Arbeitsausbeutung geschult werden. Die BA hat den Handlungsbedarf erkannt und arbeitet hierzu u. a. in einem Kooperationsprojekt mit der Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer.
- Zur Erhöhung der Transparenz der Regelungen beim Mindestlohn sollte, der Kritik des Bundesarbeitsgerichts (BAG-Urteil vom 21.12.2016, Az.: 5 AZR 374/16) folgend, geprüft werden, wie die Formulierungen bzgl. der Anrechenbarkeit von Leistungen (insb. Wohnen und Verpflegung) und leistungsabhängiger Bezahlung (u. a. Akkord- und Stücklohn) entsprechend den ursprünglichen Vorstellungen des Gesetzgebers konkretisiert werden können.[698]

---

[696] Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2017 – Juni 2018, Berlin 2018.

[697] Vgl. BEMA – Berliner Beratungszentrum für Migration und Gute Arbeit: Migration und Arbeit in Berlin: Erkenntnisse aus der Arbeit des BEMA, Berlin 2019.

[698] Vgl. Bosch, Gerhard et al.: Kontrolle und Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen, Hans-Böckler–Stiftung, Working Paper Nr. 95, 2018, online unter: http://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_095_2018.pdf [Stand: 23.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

c) Reduktion der Risikofaktoren bei den besonderen Merkmalen des Arbeitsplatzes:

- Spezifische Regelungen zur Verhinderung von Arbeitsausbeutung, wie beispielsweise die Pflichten zur Arbeitszeitaufzeichnung in der Fleischwirtschaft oder die Generalunternehmerhaftung in der Bauwirtschaft, mit denen positive Erfahrungen gemacht wurden, sollten auf weitere Branchen ausgedehnt werden.
- Diese Regeln müssen mit entsprechenden Dokumentationspflichten unterlegt und durch verstärkte Kontrollen nachgehalten werden.
- Der (tarifliche) nationale Mindestlohn und die Einbindung in das deutsche System der sozialen Sicherung, insb. in die Gesundheits- und Altersvorsorge, müssen für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sichergestellt werden.
- Die neuen Standards durch die Reform der Entsenderichtlinie sollten ab 2020 auch mithilfe der ELA grenzübergreifend nachhaltig durchgesetzt werden, insb. bei Werkverträgen und grenzüberschreitender Leiharbeit.

d) Reduktion der Risikofaktoren beim Verhalten des Arbeitgebers:

- Die FKS beim Zoll muss durch die geplante Personalaufstockung und Erweiterung ihres Aufgabenspektrums (Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch [2019]) in die Lage versetzt werden, effektiver gegen illegale Lohnpraktiken, Sozialversicherungsbetrug, illegale Beschäftigung und Arbeitsausbeutung vorzugehen. Hierzu gehört auch eine enge Zusammenarbeit mit Arbeitsschutzbehörden und Gewerbeämtern sowie den lokalen Beratungsangeboten im Bereich Arbeitsausbeutung.

Aus Sicht der Beauftragten ist ein Dreiklang aus Unterstützung der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei der Wahrnehmung und Durchsetzung ihrer Rechte, einer Verbesserung des rechtlichen und institutionellen Rahmens und wirksamen Kontrollen durch staatliche Aufsichtsbehörden gefragt. Für diesen Dreiklang braucht es eine Allianz vieler Akteure und ein Gesamtkonzept, das unter Führung der Bundesregierung erarbeitet werden sollte. Ziel muss es sein, Lohn- und Sozialbetrug sowie alle Formen schwerer Arbeitsausbeutung zu verhindern.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

III. Gleiche Teilhabe für alle: Integration vor Ort stärken, Strukturen öffnen, Partizipation und Dialoge fördern

1 Integration vor Ort

- Ob Integration gelingt, entscheidet sich in den Kommunen.
- Kommunales Fallmanagement, kommunale Leitbilder und Integrationskonzepte können die Zusammenarbeit und die Integration in den Kommunen deutlich verbessern.
- Integration braucht Orte der Begegnung und des Austauschs. Daher regt die Beauftragte an, Dialogformate in den Kommunen zu evaluieren und zu verstetigen.

1.1 Kommunen stärken - flexibel auf Veränderungen reagieren

Ob Integration in der Praxis gelingt, entscheidet sich vor Ort in Kommunen und im unmittelbaren Wohnumfeld. Hier ist sie sofort spürbar und wirkt sich auf das Zusammenleben aus. Die hohen Zuwanderungszahlen 2015 und 2016 haben vielerorts noch stärker sichtbar gemacht, welche Herausforderungen bei der kommunalen Integrationspolitik bestehen. So wurden Strukturen und Maßnahmen unter Berücksichtigung der neuen quantitativen Dimension reflektiert und angepasst.[699] Die Jahre 2015 und 2016 können als eine Art „Stresstest“[700] für die kommunale Integrationspolitik und -praxis bewertet werden. Aufgrund rückläufiger Zuzugszahlen von Geflüchteten nahmen und nehmen die Herausforderungen bei der Erstversorgung und Unterbringung in vielen Kommunen inzwischen wieder deutlich ab. Allerdings haben sich z. T. die Herausforderungen verlagert. So ist die Situation nun in Schulen und Kitas, bei der Anschlussunterbringung sowie allgemein auf dem Wohnungsmarkt häufig angespannt. Andererseits stehen wieder mehr Kapazitäten für die Förderung der (dauerhaften) Integration von Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderern, für die Bedarfe von Menschen mit Migrationshintergrund, die bereits länger Teil der Stadt- und Dorfgemeinschaften sind, sowie für die langfristige Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik zur Verfügung. Prof. Dr. Thomas Bauer, bis Juli 2019 Vorsitzender des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)[701], fasste im Rahmen der Veröffentlichung des SVR-Jahresgutachtens 2018 die Lage wie folgt zusammen:

„Der Flüchtlingszuzug hat die Integrationspolitik der Kommunen auf den Prüfstand gestellt und gezeigt, dass diese die großen Herausforderungen insgesamt gut gemeistert haben. Er hat aber auch gezeigt, dass noch viel zu tun ist – etwa bei der Koordination und Abstimmung von Maßnahmen und deren Nachhaltigkeit. Es ist daher wichtig, die guten Ansätze hierzu zu verstetigen und auszubauen, wenn nötig mit Hilfe von Bundesmitteln.“[702]

Diese positive Dynamik muss genutzt werden, um die Integrationspolitik und ihre Strukturen in Kommunen so aufzustellen, dass sie flexibel auf Veränderungen bei der Zuwanderung reagieren und das Zusammenleben in Vielfalt positiv gestalten können. Hierfür müssen insb. Kooperationsbeziehungen vertieft und institutionalisiert, die Wohnsituation von Menschen mit Migrationshintergrund verbessert und Räume und Orte der Begegnung und des Dialogs geschaffen werden.

---

[699] Vgl. Kronenberg, Volker: Integration vor Ort. Flucht und Migration als Herausforderung für die Kommunen – Bilanz und Perspektiven. In: Becker, Manuel (et al.) (Hrsg.): Fluchtpunkt Integration: Panorama eines Problemfelds, Wiesbaden 2018, S. 88.

[700] Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (Hrsg.): Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, Berlin 2018, S. 133.

[701] Seit August 2019 ist Frau Prof. Dr. Petra Bendel Vorsitzende des SVR.

[702] https://www.bosch-stiftung.de/de/presse/2018/04/neues-svr-jahresgutachten-wie-laesst-sich-mit-einwanderungs-und-integrationsgesetzen [Stand: 23.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1.1.1 Kooperationsbeziehungen vertiefen und institutionalisieren

Auf der Ebene der Kommunen ist ein Großteil der integrationsbezogenen Verwaltungsaufgaben verortet und dort sind zahlreiche Verwaltungseinheiten direkt oder indirekt mit Integrationsaufgaben befasst. Darüber hinaus ist die Integrationspolitik in Kommunen geprägt von der engen Zusammenarbeit staatlicher und nicht staatlicher Akteure der Zivilgesellschaft, der Wohlfahrt und der Wirtschaft. Dabei besteht in den Kommunen auch immer ein Mit- und Nebeneinander von Ehren- und Hauptamt.[703] Erfolgreiche Vernetzung und Kooperation sind deswegen ein wichtiger Erfolgsfaktor kommunaler Integrationspolitik. Das sehen auch die Kommunen selbst so: Bei einer vom Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) durchgeführten Befragung gaben jeweils über 80 % der rd. 100 befragten Kommunen an, dass sie

- die ressortübergreifende Vernetzung in der Verwaltung,
- die Verbesserung der Zusammenarbeit in der Kommune und
- die Stärkung der Netzwerk- und Kooperationsstrukturen

für die Stärkung des sozialen Zusammenhalts als „sehr wichtig“ oder „wichtig“ erachten.[704]

Kommunale Leitbilder und Integrationskonzepte schaffen wichtige Integrationsimpulse

Neben dem Engagement der haupt- und ehrenamtlichen Akteure und einer Offenheit gegenüber der Integration von Migranten und Flüchtlingen in den Kommunen können kommunale Leitbilder und Integrationskonzepte die Basis für eine erfolgreiche Zusammenarbeit in den Kommunen verbessern. Sie können zu einem gemeinsamen Verständnis von Chancen, Ziel und Herausforderungen beitragen und Mechanismen der Zusammenarbeit definieren. Ihre Erarbeitung zählt zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen. Wenn diese im Rahmen eines partizipativen Prozesses unter Einbindung aller betroffenen Akteure erfolgt, bieten sie bereits in der Entwicklungsphase Chancen für die Vernetzung und Zusammenarbeit. In den Jahren 2016 und 2017 entstanden – insb. in Klein- und Mittelstädten – überdurchschnittlich viele kommunale Integrationskonzepte. Inzwischen (Stand: Herbst 2017) haben rd. 87 % der Großstädte, rd. ein Viertel der Mittelstädte (ca. 26 %) und ein Drittel der Landkreise Konzepte entwickelt. Diese Zunahme kann auch auf Förderprogramme von Bundesländern zurückgeführt werden wie z. B. die „Förderrichtlinie Kommunale Integrationszentren“ durch das Teilhabe- und Integrationsgesetz in Nordrhein-Westfalen, das Programm WIR in Hessen und den „Pakt für Integration“ in Baden-Württemberg.[705]

Dass bisher noch vergleichsweise wenige Landkreise Konzepte entwickelt haben, stellt – gerade für die ländlichen Räume – ein Manko dar. Denn hier bestimmt die Aufgabenteilung zwischen dem Landkreis – in seiner Doppelfunktion als untere Landesverwaltungsebene und als Gemeindeverband im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung – und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden das Verwaltungshandeln. Viele der für die Integrationspolitik wichtigen Stellen (z. B. Ausländerbehörden, Sozial- und Jugendämter, Jobcenter) sind beim Landkreis angesiedelt. Einigkeit über Ziele, Herausforderungen, Chancen und Verantwortlichkeiten sind gerade hier von großer Bedeutung für gelungene Kooperation in der Integrationsarbeit.[706]

---

[703] Siehe hierzu auch Kap. III.1.5.

[704] Vgl. Gesemann, Frank / Roth, Roland: Erfolgsfaktoren der kommunalen Integration von Geflüchteten, Berlin 2017, S. 36.

[705] Vgl. Fliesinger, Dieter / Gesemann, Frank: Kommunale Integrationskonzepte: Verbreitung, Funktion und Wirksamkeit. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin / Saarbrücken 2017, S. 23.

[706] Vgl. Kirchhoff, Gudrun: Über das Zusammenspiel von Stadt und Landkreis in der kommunalen Integrationspolitik. In: Reimann, Bettina (et al.) (Hrsg.): Vielfalt gestalten Integration und Stadtentwicklung in Klein- und Mittelstädten, Berlin 2018, S. 249 und 263.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Neben der Verbreitung ist eine qualitative Veränderung der Konzepte zu beobachten. So werden Migrantenorganisationen zunehmend als wichtige Akteure gesehen und einbezogen und der Begriff der Integration wird, im Vergleich zu früheren Konzepten, stärker mit einem Verständnis von Diversität und Interkulturalität verknüpft. Außerdem verändert sich die Perspektive von einer reinen Defizit- verstärkt hin zu einer Chancen- und Potenzialorientierung von Zuwanderung.[707]

Steuerungsstrukturen bilden ein grundlegendes Element für die Integrationsförderung vor Ort

Um Kooperationsbeziehungen zu verbessern, haben Kommunen inzwischen vermehrt Steuerungsstrukturen entwickelt. In vielen Fällen waren diese in erster Linie darauf ausgerichtet, ad hoc auf die außergewöhnlichen Herausforderungen bei der Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten zu reagieren. Es entstanden z. B. ressortübergreifende Arbeitskreise, runde Tische oder Netzwerke. Kommunen mit langer „Zuwanderungshistorie“ konnten dabei zwar stärker auf bestehende Strukturen zurückgreifen, aber auch in diesen Kommunen hat sich vielerorts ein neues Verständnis für eine ressortübergreifende Zusammenarbeit etabliert.[708] Ein Ansatz, den Kommunen und Landkreise vermehrt nutzen, um der Querschnittsaufgabe Integration gerecht zu werden, ist der Aufbau integrierter Verwaltungseinheiten (Amt oder Fachbereich) für Migration, die alle Verantwortungsbereiche bzw. Aufgaben bündeln und folgende Bereiche abdecken:

1. Migration (Aufenthaltsrecht, Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten, Einbürgerung)
2. Integration (Integrationsmaßnahmen und -projekte, Integrationssozialarbeit, Koordination bürgerschaftlichen Engagements)
3. Leistung und Unterbringung (wirtschaftliche Hilfen nach AsylbLG, Unterbringung)

Solche Einheiten können Verwaltungswege verkürzen und eine einheitliche Politikumsetzung befördern. Kommunen, die diesen Weg gegangen sind, haben positive Erfahrungen gesammelt.[709] Eine Veröffentlichung im Rahmen eines Förderprogrammes des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) fasst die Vorteile wie folgt zusammen:

„Diese neuen Strukturen erzeugen einerseits mehr Verbindlichkeit, etwa durch monatliche Arbeitstreffen oder eine Dokumentation der Arbeitsschritte und ihrer Erfolge. Sie machen andererseits auch politikfeldimmanente Widersprüche – etwa zwischen Integrationsförderung und Abschiebungen – sichtbar. Diese werden durch die Neuorganisation nicht aufgelöst, aber endlich ‚unter einem Dach‘ diskutiert. Damit werden Kommunen in die Lage versetzt, eine kohärente integrationspolitische Strategie zu entwickeln.“[710]

Zu beobachten ist darüber hinaus, dass in der Kommunalverwaltung vielerorts Stellen für Koordinatoren oder Lotsen geschaffen worden sind und vor Ort wichtige Arbeit leisten, um dem Koordinierungsaufwand – insb. mit Blick auf die Integration Geflüchteter – gerecht zu werden. Finanziert werden diese Stellen teilweise durch Bundesförderungen – z. B. das Programm „Kommunale Koordinierung der Bildungsangebote für Neuzugewanderte“ des

---

[707] Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (Hrsg.): Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, Berlin 2018, S. 131 f.

[708] Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Forschungsinitiative Integration vor Ort leben. Zwischenergebnisse aus dem Projekt „Integration von Zuwanderern – Herausforderungen für die Stadtentwicklung“. BBSR-Online-Publikation Nr. 06/2018, Bonn 2018, S. 2 ff.

[709] Vgl. Bogumil, Jörg (et al.): Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System. In: Reihe: Modernisierung des öffentlichen Sektors („Gelbe Reihe“), Bd. SB 49, Baden-Baden, 2018, S. 73 ff.

[710] Schammann, Hannes / Younso, Christin: Lernende Kommunen – Flüchtlingszuwanderung als Katalysator für neue Kooperations- und Kommunikationsformen vor Ort. In: Reimann, Bettina (et al.) (Hrsg.): Vielfalt gestalten Integration und Stadtentwicklung in Klein- und Mittelstädten, Berlin 2018, S. 244.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bundesministeriums für Bildung und Forschung oder durch Förderprogramme der Länder.[711]

Dennoch lassen sich trotz der intensiveren Begleitung und Beratung von Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderern weiterhin Herausforderungen in der Zusammenarbeit in Kommunen beobachten. Häufig gibt es unterschiedliche Ansprechpersonen, die oft nicht über vorangegangene Beratungsinhalte etc. informiert sind, weil Daten zu Migrantinnen und Migranten nicht allen Stellen zur Verfügung stehen.

Die Robert Bosch Stiftung hat Anfang 2019 im Rahmen einer Kurzexpertise den Ansatz eines „Kommunalen individuellen Integrationsmonitorings (KIIM)“ als Instrument kommunalpolitischer Gestaltung von Integration in die Diskussion eingebracht. Ziel ist es, für den Integrationsverlauf relevante Informationen, wie z. B. zu Sprachkenntnissen, besser zu erfassen und zu vernetzen. So soll zugewanderten Menschen der Zugang zu passenden Integrations- und Beratungsangeboten erleichtert und individuelle Integrationsprozesse verbessert und beschleunigt werden. Auch in anderen Veröffentlichungen wird der Datenaustausch innerhalb von Kommunen als wichtiger Schritt hin zu einer besseren Zusammenarbeit und Optimierung der Integrationspolitik gefordert. So heißt es z. B. in einer von der Stiftung Mercator 2018 veröffentlichten Analyse: „Optimierungspotenzial besteht auch mit Blick auf den Daten- und Informationsaustausch zwischen verschiedenen kommunalen Behörden […]. Das vermeidet Zeitverzögerung und Mehraufwand.“[712]

Diese Beispiele zeigen, dass eine zentrale Verwaltung der Daten zu einer effizienteren Arbeit der beteiligten Stellen – z. B. Migrationsberatungen, Jobcenter und Sprachkursträger – in der Kommune beitragen kann. Diesem Ziel dient auch das am 09.08.2019 in Kraft getretene Zweite Datenaustauschverbesserungsgesetz, mit dem die Verwaltungsabläufe weiter digitalisiert werden.[713] Darüber hinaus könnten die Daten zur Ausrichtung und frühzeitigen Steuerung der kommunalen Integrationspolitik genutzt werden.[714]

Um die Beratung und Begleitung bei der Integration auch unabhängig oder ergänzend zum Datenaustausch zu optimieren, sind auf kommunaler Ebene zudem verstärkt Bemühungen in Richtung eines kommunalen Fallmanagements (ganzheitliche Einzelfallberatung) festzustellen. Hinter diesem Konzept steht die Überlegung, dass gute Kenntnisse der Person und ihres sozialen Umfelds, der bestehenden Förder- und Unterstützungslandschaft sowie über Zuständigkeiten erforderlich sind, um die Integration nachhaltig zu begleiten und zu unterstützen.[715] Ziel ist es, Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderern eine persönliche Ansprechpartnerin oder einen persönlichen Ansprechpartner zur Seite zu stellen, die oder der – ggf. anhand eines gemeinsam aufgestellten Integrationsplans – beraten und vermitteln kann. Im besten Fall wird eine solche Beratung über Institutionen und Politikfelder hinweg angeboten und verhindert,

---

[711] Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Forschungsinitiative Integration vor Ort leben. Zwischenergebnisse aus dem Projekt „Integration von Zuwanderern – Herausforderungen für die Stadtentwicklung“. BBSR-Online-Publikation Nr. 06/2018, Bonn 2018, S. 2 ff.

[712] Bogumil, Jörg (et al.): Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Eine Aufgabe für Bund-, Länder und Kommunen. Zentrale Befunde und Ergebnisse, Berlin 2018. S. 10. Online unter: https://www.stiftung-mercator.de/de/publikation/bessere-verwaltung-in-der-migrations-und-integrationspolitik-eine-aufgabe-fuer-bund-laender-un/ [Stand: 27.04.2019].

[713] Zweites Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Zweites Datenaustauschverbesserungsgesetz – 2. DAVG) vom 04.08.2019, BGBl. I, S. 1131 (Nr. 29).

[714] Ohliger, Rainer (et al.): Daten vernetzen, Integrationsverläufe individuell erfassen und begleiten. Kommunales individuelles Integrationsmonitoring (KIIM) als Instrument kommunalpolitischer Gestaltung, Stuttgart 2019. Online unter: https://www.bosch-stiftung.de/de/publikation/daten-vernetzen-integrationsverlaeufe-individuell-erfassen-und-begleiten [Stand: 20.03.2019].

[715] Vgl. Bogumil, Jörg (et al.): Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System. In: Reihe: Modernisierung des öffentlichen Sektors („Gelbe Reihe“), Bd. SB 49, Baden-Baden, 2018, S. 86 f.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

dass bei einem Wechsel des Rechtskreises auch eine neue Ansprechperson zuständig ist. So kann es gelingen, ein Vertrauensverhältnis aufzubauen, was insb. für Personen wichtig ist, die staatlichen Strukturen aufgrund bisheriger Erfahrungen skeptisch gegenüberstehen.[716]

Fallmanagement wird in den Kommunen unterschiedlich praktiziert und nicht nur von Kommunen, sondern z. B. auch durch bundesgeförderte Maßnahmen wie Jugendmigrationsdienste (JMD) und Migrationserstberatung (MBE)[717] sowie durch Jobcenter und Arbeitsagenturen angeboten.[718]

Ein gutes Beispiel für die Bedeutung von Kooperation in Kommunen ist die Zusammenarbeit zwischen Beratungsstellen für Migranten (beispielsweise MBE oder JMD) sowie Jobcentern und Agenturen der BA. Dort, wo die Verzahnung zwischen arbeitsmarktlichen Strukturen und kommunalen Integrationsangeboten gelingt, erhöhen lückenlose Übergabeprozesse im Fallmanagement deutlich die Arbeitseffizienz und die Integrationschancen, sodass letztlich alle Seiten profitieren. Um gezielt Bedingungen für eine solche gelingende Kooperation zu schaffen, haben im Jahr 2018 die BA und das Deutsche Rote Kreuz (DRK) gute Praxisbeispiele analysiert und daraus Empfehlungen an die Agenturen und Jobcenter für örtliche Kooperationen mit den MBE/JMD vor Ort entwickelt. BMFSFJ und BMI/BAMF haben gemeinsam mit der BA eine Muster-Kooperationsvereinbarung erarbeitet, die den Arbeitsagenturen/Jobcentern einerseits und JMD und MBE andererseits als Basis für eigene örtliche Kooperationsvereinbarungen dienen und die Zusammenarbeit verstetigen soll. Einen weiteren Ansatz für die bessere Zusammenarbeit vor Ort verfolgt zudem das Kooperationsprojekt der Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer und der BA, bei dem über ein halbes Jahr Problemfälle aus Beratungsstellen vor Ort gesammelt und ausgewertet wurden, um daraus Vorschläge für Prozessverbesserungen zu entwickeln (siehe hierzu Kap. II.4.4.3).

Handlungsempfehlungen

Die Entwicklungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass die Kommunen durch unterschiedliche Maßnahmen und Ansätze darauf hinwirken, die interne Zusammenarbeit zu verbessern und zu verstetigen. Die bereits o. g. Veröffentlichung des Difu fasst die Leitfragen für die kommenden Jahre kompakt zusammen:

„Eine grundlegende Frage, die man mit Blick auf die stark gesunkenen Zugangszahlen allerdings stellen muss, ist die der Nachhaltigkeit all dieser neuen Kooperationsstrukturen. Wie stabil sind die geschaffenen Netzwerke? Was passiert, wenn die Fördermittel des Bundes auslaufen? Sind die kommunalen Lösungen flexibel genug konstruiert, um auch bei weniger Zuwanderung aufrechterhalten oder zumindest bei einem Anstieg der Zahlen reaktiviert werden zu können? Hierauf müssen die Kommunen bereits heute Antworten finden.“[719]

Aus Sicht der Beauftragten können insb. die (Weiter-)Entwicklung von Integrationskonzepten, die Optimierung der Steuerungsstrukturen in der Verwaltung und der verbesserte Datenaustausch sowie die Erprobung und Etablierung von Ansätzen des Fallmanagements bei der Beratung und Begleitung von Neuzuwanderern und Neuzuwanderinnen dazu beitragen, die Zusammenarbeit in den Kommunen weiter zu stärken und zu institutionalisieren.

- Erstens sollten die konzeptionellen Grundlagen kommunaler Integrationspolitik

---

[716] Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (Hrsg.): Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, Berlin 2018, S. 134.

[717] Vgl. hierzu auch Kap. II.3.2.1.

[718] Vgl. Bogumil, Jörg (et al.): Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System. In: Reihe: Modernisierung des öffentlichen Sektors („Gelbe Reihe“), Bd. SB 49, Baden-Baden, 2018, S. 86 f.

[719] Schammann, Hannes / Younso, Christin: Lernende Kommunen – Flüchtlingszuwanderung als Katalysator für neue Kooperations- und Kommunikationsformen vor Ort, In: Reimann, Bettina (et al.) (Hrsg.): Vielfalt gestalten Integration und Stadtentwicklung in Klein- und Mittelstädten, Berlin 2018, S. 245.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

weiter gestärkt und ausgebaut werden. Dazu zählt u. a., dass Integrationskonzepte flächendeckend entwickelt und bereits bestehende Konzepte überprüft und weiterentwickelt werden. Ziel sollte dabei sein, dass Kommunen sich stärker wegbewegen von zielgruppenspezifischen Konzepten hin zu „Konzepten für Vielfalt und Weltoffenheit". Es hat sich gezeigt, dass Landesprogramme einen wichtigen Beitrag zur quantitativen und qualitativen Weiterentwicklung von Integrationskonzepten und Leitbildern leisten können. In Bundesländern, in denen die Verbreitung von Leitbildern und Konzepten noch nicht so weit vorangeschritten ist, sollte geprüft werden, inwieweit die o. g. Beispiele als Vorbild für eigene Programme dienen können. Ergänzend sollte insb. auch die Entwicklung übergeordneter Konzepte auf Landkreisebene weiter gefördert werden.

Die Integrationsforschung sollte künftig insb. die Wirkung kommunaler Konzepte in den Blick nehmen. Dabei sollte insb. erforscht werden, wie Kommunen die in den Konzepten angelegten (Selbst-)Verpflichtungen nachhalten und dafür Sorge tragen, dass entsprechende Leitbilder auch in der Gesellschaft ankommen und verankert werden.[720] Für die (Weiter-)Entwicklung konzeptioneller Grundlagen der kommunalen Integrationspolitik als Basis guter Zusammenarbeit in Kommunen ist eine ehrliche Standortbestimmung wichtig. Einen weiteren Beitrag kann zudem ein „Selbstcheck" für Kommunen leisten. Die Beauftragte fördert deswegen seit Juli 2019 ein Pilotprojekt der gemeinnützigen PHINEO AG, das die Anwendung eines solchen „Selbstchecks" in rd. 40 Kommunen erprobt.[721]

- Zweitens ist neben den konzeptionellen Grundlagen insb. die organisatorische Aufstellung der Verwaltung eine bedeutende Stellschraube zur Förderung gemeinsamer Integrationsbemühungen vor Ort in den Kommunen. Wie oben beschrieben, werden in diesem Zusammenhang in Deutschland von Kommunen und Landkreisen unterschiedliche Modelle erprobt und umgesetzt. Dies ermöglicht, dass unterschiedliche Ansätze parallel getestet werden können.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass Integration für Kommunen eine Daueraufgabe und Dauerchance ist. Deswegen muss die Verwaltung so aufgestellt werden, dass sich Expertise und Kooperationsverhältnisse dauerhaft etablieren. Insbesondere der Ansatz integrierter Verwaltungseinheiten scheint sich hierbei zu bewähren und es sollte geprüft werden, inwieweit dieses Modell in weiteren Kommunen angewandt werden kann. Mit Blick auf die nur befristet durch Projektmittel finanzierten Stellen für Koordinierungsaufgaben muss es den Kommunen nun gelingen – wo immer sinnvoll –, Aufgaben und Stellen in den Regelbetrieb zu überführen.

- Drittens ist, um individuelle Integrationsverläufe bestmöglich zu fördern und Verwaltungsaufwand zu reduzieren, der Austausch von Informationen und Daten zu Individuen – stets unter Berücksichtigung deren Datenschutzes – unabdingbar. Bund, Länder und Kommunen sollten hier in engen Austausch treten, um zu klären, wie die Verfügbarkeit von Daten für kommunale Akteure verbessert und der Austausch innerhalb der Kommunen optimiert werden kann. Der oben beschriebene Ansatz für ein „Kommunales individuelles Integrationsmonitoring (KiIM)" und die im Rahmen der Analyse entwickelten Handlungsempfehlungen könnten als Basis für den Austausch dienen.

Darüber hinaus sollten Möglichkeiten des kommunalen Fallmanagements ausgeweitet werden. Baden-Württemberg finanziert im Rahmen des „Paktes für Integration" seit April 2017 1.000 „Integrationsmanagerinnen und -manager" in Städten und Gemeinden. Zu den

---

[720] Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (Hrsg.): Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, Berlin 2018, S. 131 f.

[721] https://www.integrationsbeauftragte.de/ib-de/themen/gesellschaft-und-teilhabe/vor-ort/widmann-mauz-herz-der-integration-schlaegt-in-den-kommunen-1688820 [Stand: 30.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

übergreifenden Zielen eines kommunalen Fallmanagements gehören „eine direkte und einzelfallbezogene Sozialbegleitung mit Hilfe eines individuellen Integrationsplanes“ und der Aufbau eines systematischen und flächendeckend auch zwischen Kommunen abgestimmten Fallmanagements. Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung des Programms könnten wichtige Erkenntnisse zur Wirksamkeit des Fallmanagements geben. Entsprechend sollten auch andere Bundesländer prüfen, wie dieses Instrument flächendeckend gefördert werden kann.[722] Wichtig ist, dass sowohl bei der Optimierung des Datenaustauschs als auch beim Fallmanagement nicht eine „Kontrolle“ der Zielgruppe, sondern die Ermöglichung einer ganzheitlichen Betrachtung, Betreuung und Begleitung im Mittelpunkt steht. Dabei sollte der individuelle Verlauf von Integrationsprozessen dahin gehend optimiert werden, Menschen zu befähigen, integrationsfördernde Entscheidungen für eine positive Zukunft in der neuen Heimat zu treffen, ohne davon auszugehen, dass die Integration einzelner Personen durch Ämter und Behörden gesteuert werden kann.[723]

1.1.2 Wohnsituation von Menschen mit Migrationshintergrund verbessern

Das Zusammenleben vor Ort wird maßgeblich in Nachbarschaften geprägt. Dabei kann die Wohnsituation (Wohnort und Qualität des Wohnraums) einen Einfluss auf die gesellschaftliche Teilhabe und individuelle Lebensqualität und somit auch auf die Integration haben. Der Wohnort kann z. B. darüber entscheiden, ob qualifizierte Betreuungs- und Bildungseinrichtungen, Einkaufsmöglichkeiten, eine Gesundheitsversorgung, Arbeitsplätze und Einrichtungen zur Freizeitgestaltung gut erreichbar sind. Auch die soziale und kulturelle Zusammensetzung der Nachbarschaft und die sich daraus ergebenden oder eben nicht vorhandenen sozialen Kontakte beeinflussen Zugehörigkeit(sgefühle) und Chancengleichheit.

Neben Entwicklungen und Besonderheiten sollen hier im Folgenden zwei wichtige Stellschrauben bei der Verbesserung der Wohnsituation diskutiert werden: zum einen eine verbesserte Beratung und Unterstützung bei der Wohnungssuche und zum anderen die Bekämpfung von Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt.

Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt mit Blick auf Menschen mit Migrationshintergrund

In den vergangenen Jahren sind die Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt in Verbindung mit Zuwanderung und Integration wieder stärker in den Blick geraten. Das hängt sowohl mit der allgemein angespannten Situation auf dem Wohnungsmarkt als auch mit den gestiegenen Zuwanderungszahlen zusammen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass sich die Herausforderungen nicht auf den Übergang von Geflüchteten von der vorläufigen Unterbringung in den regulären Wohnungsmarkt beschränken. Auch bei der Wohnsituation von Neuzuwanderern aus der EU, Drittstaaten und anderen Personen mit Migrationshintergrund besteht Handlungsbedarf.

Insgesamt haben Menschen mit Migrationshintergrund eine schlechtere Wohnsituation als Personen ohne Migrationshintergrund. Das zeigen aktuelle Auswertungen von Daten im Rahmen der Studien „Wohnen in Deutschland – Zusatzprogramm des Mikrozensus 2018“ und „Bevölkerung und Erwerbstätigkeit - Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2014“. Die Auswertungen zeigen, dass Menschen mit Migrationshintergrund seltener im eigenen Wohneigentum leben. Darüber hinaus steht ihnen weniger Wohnfläche pro Person zur Verfügung. Außerdem zahlen sie im Schnitt eine höhere Bruttokaltmiete pro Quadratmeter als Menschen ohne Migrationshintergrund. Auch die Mietbelastungsquote – der Anteil der Bruttokaltmiete am, verfügbaren Haushaltseinkommen – war bei Menschen mit Migrationshintergrund dementsprechend

[722] Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (Hrsg.): Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, Berlin 2018, S. 134 f.

[723] Vgl. Kühn, Boris: Kommunale Integrationspolitik. Eine Handreichung für die kommunale Praxis. In: Die KommunalAkademie der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Texte der KommunalAkademie, Bd. 1, Bonn 2018. Online unter: Ort library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/14585.pdf [Stand 23.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

höher[724]. Dies kann teilweise dadurch erklärt werden, dass Menschen mit Migrationshintergrund öfter in Städten als auf dem Land leben, in Ballungsräumen die Mietpreise jedoch im Schnitt höher sind. Die Daten bezogen auf das Jahr 2014 zeigen aber außerdem, dass Menschen mit Migrationshintergrund auch in Städten höhere Mieten als Menschen ohne Migrationshintergrund zahlen. Sie leben außerdem häufiger in Häusern mit mehr als 12 Wohnungen. Es ist somit von einem verdichteten Wohnumfeld[725] auszugehen.

Besondere Herausforderung: Wohnungsmarktintegration von Geflüchteten

In der Praxis als schwierig gestaltet sich der Übergang in den regulären Wohnungsmarkt für Geflüchtete. Ursachen hierfür sind zum einen, dass freie Wohnungen grundsätzlich knapp sind, zum anderen, dass Wohnungen in der passenden Größe und mit dem passenden Mietniveau fehlen. Das heißt, dass selbst in Kommunen mit entspannten Wohnungsmärkten, in denen insgesamt ausreichend Wohnraum zur Verfügung steht, häufig „passende“ Wohnungen fehlen.[726] Das BAMF hat Anfang 2018 eine Kurzanalyse zur Wohnsituation von Geflüchteten veröffentlicht. Diese basiert auf der IAB-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016.[727] Sie zeigt, dass Personen, die bereits länger in Deutschland sind, weniger häufig in Gemeinschaftsunterkünften leben. Zum einen hängt dies sicherlich damit zusammen, dass Personen, deren Asylverfahren bereits abgeschlossen ist, weniger rechtlichen Restriktionen bei der Wohnungswahl unterworfen sind. Zum anderen lassen diese Ergebnisse aber auch darauf schließen, dass ein längerer Aufenthalt in Deutschland dazu beiträgt, dass Geflüchteten die Strukturen des Wohnungsmarktes vertrauter sind.

Mit Blick auf die Förderung einer erfolgreichen Integration von Geflüchteten in den regulären Wohnungsmarkt – die aus integrationspolitischer Sicht Gemeinschaftsunterkünften vorzuziehen ist – stellt sich entsprechend die Frage, was Menschen bei der Wohnungssuche zum Erfolg verholfen hat.

Nur 8 % der Befragten, die in einer Einzelunterkunft wohnen, hatten diese über eine Anzeige gefunden. Für etwas weniger als ein Drittel (29 %) war die Unterstützung von Freunden, Bekannten oder Familienangehörigen maßgeblich. Der Großteil (57 %) hatte die Wohnung allerdings durch Hilfsorganisationen oder staatliche Stellen vermittelt bekommen. Nur 17 % der Befragten gaben an, bei der Wohnungssuche keine Hilfe benötigt zu haben. Zudem war die Wahrscheinlichkeit, von einer Gemeinschaftsunterkunft in eine Einzelunterkunft umzuziehen, bei den Befragten, die Unterstützung bei der Wohnungssuche erhalten hatten, um rd. 29 Prozentpunkte höher als bei denjenigen, die zwar Hilfe brauchten, diese aber (noch) nicht erhalten hatten. Diese Befunde zeigen, dass die Mehrheit der Geflüchteten Schwierigkeiten haben, sich allein auf dem Wohnungsmarkt zurechtzufinden,[728] und dass institutionelle Unterstützung bei der Wohnungssuche eine wichtige Rolle spielt.

Wohnungsmarktintegration als Herausforderung für Kommunen

Damit Geflüchteten der Übergang in den Wohnungsmarkt gelingt und die Gefahr der Wohnungslosigkeit vermieden wird, sind Kommunen verpflichtet, Schutz- und Bleibeberechtigte, die in Gemeinschaftsunterkünften leben, vorrangig mit Wohnraum zu

---

[724] https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Publikationen/Downloads-Wohnen/wohnen-in-deutschland-5122125189005.html?nn=206104 [Stand: 15.10.2019]

[725] Ebenda.

[726] Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Forschungsinitiative Integration vor Ort leben. Zwischenergebnisse aus dem Projekt „Integration von Zuwanderern – Herausforderungen für die Stadtentwicklung“. BBSR-Online-Publikation Nr. 06/2018, Bonn 2018, S. 5 ff.

[727] Befragt wurden Personen, die vom 01.01.2013 bis zum 31.01.2016 nach Deutschland gekommen waren, einen Asylantrag gestellt hatten und dadurch im Ausländerzentralregister registriert waren, sowie ihre Haushaltsmitglieder.

[728] Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: BAMF-Kurzanalyse. Ausgabe 02/2018 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2019.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

versorgen. Allerdings bedeutet diese Aufgabe auch für Kommunen eine erhebliche Herausforderung. Dies zeigen u. a. Untersuchungen, die nahelegen, dass einige Kommunen eine „Fehlbelegung“ in Gemeinschaftsunterkünften akzeptieren, um den Druck auf den Wohnungsmarkt nicht weiter zu erhöhen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt nicht zu gefährden.[729] Die Integrationsbeauftragte sieht darin dennoch ganz besonders für Familien und die Bildungschancen von geflüchteten Kindern und Jugendlichen eine erhebliche Beeinträchtigung, da der Besuch einer Regelschule hierdurch massiv beeinträchtigt werden kann.

Diese Entwicklungen können in Kommunen zum Anstieg der wohnräumlichen Segregation führen. Zuwanderer sind auf Wohnungen angewiesen, die günstig sind und den Richtlinien für angemessenen Wohnraum entsprechen. In diesem Fall handelt es sich somit nicht um eine „rein ethnische Segregation“.[730] Die Trennung kommt vielmehr aufgrund der sozialen Situation der Zielgruppe und der Beschaffenheit des Wohnungsmarktes zustande. Entsprechend kann man in Hinblick auf Kommunen, in denen Geflüchtete aufgrund der angespannten Wohnungsmarktsituation langfristig in sozialräumlich segregierten Gemeinschaftsunterkünften wohnen (müssen), von einer „gesteuerten Segregation“ sprechen.[731]

Kommunen haben unterschiedliche Ansätze zur Unterstützung von Geflüchteten beim Übergang in den regulären Wohnungsmarkt: Teilweise haben sie Strukturen zur Beratung und Begleitung in der Verwaltung aufgebaut. In Hannover kümmert sich z. B. das Integrationsmanagement um die Akquise von Wohnungen, nimmt Kontakt zu potenziellen Vermietern auf und begleitet die Anmietung. Auch in anderen Kommunen und Landkreisen (z. B. Halle [Saale], Landkreis Mecklenburgische Seenplatte) unterstützen Verwaltungsangestellte bei der Wohnungssuche. Andere Kommunen nutzen externe Strukturen bzw. beauftragen Akteure für diese Aufgaben. Dies geschieht z. B. über die Finanzierung von Beratungsstellen oder Zuschüsse bei Partnern der Wohlfahrt oder Zivilgesellschaft. Darüber hinaus gibt es viele Initiativen von Ehrenamtlichen, die Geflüchtete bei der Wohnungssuche unterstützen. Die Unterstützung reicht dabei von der Begleitung zu „Vorstellungs-“ und Besichtigungsterminen über die Hilfe bei bürokratischen Abläufen bis hin zur Ausstattung der neuen Wohnung und Orientierungshilfe (Heizungssysteme, Mülltrennung, Kehrwoche, Nutzung von Wasser, Heizung und Strom).[732]

Eine weitere Herausforderung in größeren Städten (v. a. im Ruhrgebiet) sind sog. „Schrottimmobilien“. Dabei handelt es sich um Gebäude, die Eigentümer haben verwahrlosen und/oder leer stehen lassen. Aus der Beratungspraxis wird immer wieder auch von Fällen berichtet, in denen Arbeitgeber solche prekären Unterkünfte zur Verfügung stellen und dafür völlig überteuerte Mieten verlangen, die direkt vom Lohn abgezogen werden. Oft wird der Wohnraum auch überbelegt. Kommunen versuchen, gegen Schrottimmobilien und damit zusammenhängende Probleme vorzugehen. Dies ist z. B. polizeirechtlich oder bauordnungsrechtlich möglich, wegen baurechtlicher Mängel oder weil Eigentümer Gefahren für die Gesundheit der Mieterinnen und Mieter in Kauf nehmen. Auch beim Vorgehen gegen Schrottimmobilien ist die behördenübergreifende

---

[729] Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Forschungsinitiative Integration vor Ort leben. Zwischenergebnisse aus dem Projekt „Integration von Zuwanderern – Herausforderungen für die Stadtentwicklung“. BBSR-Online-Publikation Nr. 06/2018, Bonn 2018, S. 5 ff. Online unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2018/bbsr-online-06-2018.html?nn=1857910 [Stand: 06.05.2019].

[730] Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Integration von Zuwanderern – Herausforderungen für die Stadtentwicklung. Wohnen. Online unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Staedtebau/2016/integration/wohnen.html?nn=438822 [Stand: 06.05.2019].

[731] Ebd.

[732] Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Integration von Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt. BBSR-Online-Publikation Nr. 21/2017, Bonn 2017, S. 65 und 68 f.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zusammenarbeit von Ordnungsamt, Wohnungsamt, Bauaufsicht, Sozialamt, Feuerwehr und Zoll besonders effektiv. Die Beauftragte setzt sich dafür ein, dass alle relevanten Akteure gemeinsame Lösungen für die komplexen Herausforderungen mit Schrottimmobilien entwickeln.

Problem- oder Schrottimmobilien belasten darüber hinaus auch das Zusammenleben in der Nachbarschaft und den sozialen Frieden, weil sie u. a. mit Müll- und Lärmproblemen einhergehen. Das Risiko ist insb. in Quartieren mit ohnehin schon hohem Unterstützungs- und Erneuerungsbedarf besonders hoch. Zu beobachten ist auch, dass in solchen Kommunen zudem die Konkurrenz zwischen EU-Neuzuwanderern und Geflüchteten steigt und beide Gruppen von entsprechenden Vermieterinnen und Vermietern ausgenutzt werden.[733] Um die Entwicklungen und den Zusammenhang mit Problemimmobilien zu analysieren und bestehende Ansätze zum Umgang mit den Herausforderungen zu beleuchten, setzt das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) derzeit das Projekt „Problemimmobilien – Herausforderungen und Lösungen im Quartierskontext“ um. So soll es anhand eines Leitfadens möglich werden, übertragbare Lösungsansätze zu entwickeln, die auf Quartiere unterschiedlicher Größenordnung angewandt werden können.[734] Daneben erschweren Vorbehalte und Ängste von privaten Vermietern sowie die Diskriminierung den Übergang in den regulären Wohnungsmarkt. Akteure, die bei der Wohnungssuche unterstützen, berichten von Ressentiments der Eigentümerinnen und Eigentümer bzw. Vermieterinnen und Vermieter. Dabei reichen die Vorbehalte von deutlichen rassistischen Haltungen über Angst vor Übergriffen bis hin zu Sorgen über Sprachbarrieren, Lärmbelästigung, hohe Nebenkosten und unsachgemäßen Gebrauch der Einrichtung.[735]

Handlungsempfehlungen

Die Bundesregierung hat sich im Rahmen der Wohnraumoffensive zum Ziel gesetzt, die Wohnsituation für alle Bevölkerungsschichten zu verbessern. Die Wohnraumoffensive umfasst unter anderem gezielte Maßnahmen für einkommensschwache und sozial benachteiligte Haushalte, und demnach auch für bedürftige Personen mit Migrationshintergrund. Neben allgemeinen Maßnahmen zur Schaffung von Wohnraum ist mit Blick auf die Zielgruppe von Personen mit Migrationshintergrund wichtig, dass die Situation benachteiligter Personen am Wohnungsmarkt durch den Ausbau und die Verstetigung von Beratungsangeboten zur Wohnungssuche verbessert wird. In vielen Kommunen gibt es bereits solche Angebote, die Entwicklungen zeigen aber, dass die Bedarfe hoch sind und Menschen mit Migrationshintergrund und insb. Geflüchtete aufgrund von fehlendem Wissen und Netzwerken schlechtere Chancen auf dem Wohnungsmarkt haben. Deswegen sollten flächendeckend Strukturen für die Vermittlung von Wohnungen und die Begleitung des Übergangs von benachteiligten Gruppen in den regulären Wohnungsmarkt geschaffen werden. Hierfür könnten Kommunen entweder Stellen in der Verwaltung aufbauen oder soziale Träger mit der Vermittlung und der Bereitstellung von Unterstützungsangeboten beauftragen. Entsprechende Stellen sollten auch als Ansprechpersonen insb. für nicht professionelle Vermieterinnen und Vermieter von privatem Wohnraum zur Verfügung stehen. Zudem könnten sie z. B. bei Sprachbarrieren vermitteln und Konflikte vermeiden.

Darüber hinaus sollte in den Kommunen die Zusammenarbeit mit ehrenamtlichen sowie Migrantenorganisationen ausgebaut werden, die im Bereich Wohnen bereits aktiv sind

---

[733] Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Forschungsinitiative Integration vor Ort leben. Zwischenergebnisse aus dem Projekt „Integration von Zuwanderern – Herausforderungen für die Stadtentwicklung“. BBSR-Online-Publikation Nr. 06/2018, Bonn 2018, S. 6. Online unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2018/bbsr-online-06-2018.html?nn=1857910 [Stand: 30.09.2019].

[734] Vgl. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/WohnenImmobilien/WohnenStadtentwicklung/ProjekteFachbeitraege/problemimmobilien/01-start.html?nn=445838 [Stand 23.09.2019].

[735] Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Integration von Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt. BBSR-Online-Publikation Nr. 21/2017, Bonn 2017, S. 68.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

und Erfahrung haben. Die Beauftragte unterstützt im Rahmen ihrer Förderung ehrenamtlicher Flüchtlingshilfe deswegen auch weiterhin Maßnahmen, die auf Beratung zur Wohnungssuche abzielen. Wichtig ist dabei, Angebote möglichst frühzeitig und proaktiv in den Unterkünften bekannt zu machen und Geflüchtete über ihre Rechte auf diskriminierungsfreien Zugang zum Wohnungsmarkt aufzuklären. Außerdem müssen Begleit- und Beratungsstrukturen langfristig aufgestellt werden. Nur so können Vertrauensverhältnisse sowohl zu Wohnungssuchenden als auch zu Wohnungseigentümern, Vermietern und Wohnungsunternehmen aufgebaut werden.[736] Entsprechende Beratungsstrukturen sind nicht nur für den Übergang von Geflüchteten in den regulären Wohnungsmarkt relevant, sondern können auch andere Zuwanderergruppen unterstützen. Auch beim Umgang mit Problemimmobilien können Aufklärung, Information und Beratung zu Rechten und Pflichten im Wohnungsmarkt der Betroffenen einen wichtigen Beitrag leisten.

Abbau von Vorurteilen und Diskriminierung

Neben dem Ausbau von Beratungs- und Unterstützungsangeboten sieht die Beauftragte in der Bekämpfung von Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt eine wichtige Aufgabe für Bund, Länder und Kommunen. Die Anzahl der Personen mit befristeten Aufenthaltserlaubnissen ist gerade in den letzten Jahren besonders angestiegen.[737] Das bedeutet, dass die oben beschriebenen Fallkonstellationen voraussichtlich ebenso zunehmen werden. Hier sollten insb. auch öffentliche Wohnungsunternehmen ihre besondere Verantwortung für die lokale Wohnraumversorgung und eine Vorbildrolle für eine diskriminierungsfreie Wohnungsvergabe einnehmen. Aber auch die Kommunen – als Gesellschafter kommunaler Wohnungsunternehmen und zentrale Akteure in der lokalen Integrationsarbeit – sind gefragt, bestehende Diskriminierungsrisiken stärker zu thematisieren und ggf. Maßnahmen zu ergreifen. Dies sollte in Zusammenarbeit mit bestehenden lokalen Netzwerken und in Zusammenarbeit von Beratungsstellen, Wohnungsunternehmen und staatlichen Stellen, wie Ausländerbehörde, Wohnungsamt oder Jobcenter, erfolgen. Darüber hinaus können kommunale Ansprechpersonen für Vermieterinnen und Vermieter dazu beitragen, Vorurteile abzubauen. Zusätzlich könnten Beschwerdestellen sowie die Schulung und weitere interkulturelle Öffnung von Wohnungs- und Vermieterverbänden Diskriminierung entgegenwirken.[738]

1.1.3 Orte der Begegnung schaffen, Dialog fördern und Entscheidungsträger stärken

Begegnung, Austausch und Dialog sind die besten Mittel gegen Vorurteile, Hass und Rassismus. Ohne ein Kennenlernen ist vor Ort nur ein Nebeneinander möglich. Damit es aber zum Austausch kommt, muss es in Kommunen „Orte der Begegnung“ geben, die zugleich Dialoge in der Nachbarschaft anregen.

Orte der Begegnung ermöglichen

Orte der Begegnung zu schaffen, ist eine wichtige Kernaufgabe der sozialen Stadtentwicklung. Sie kombiniert Investitionen in Infrastruktur (z. B. Begegnungszentren), die Verbesserung des Wohnumfelds und die Förderung von Quartiersmanagement und Netzwerkstrukturen vor Ort.

Die Städtebauförderung von Bund und Ländern unterstützt Städte und Gemeinden bei einer erfolgreichen Umsetzung. Das Städtebauförderprogramm Soziale Stadt spielt hierbei eine zentrale Rolle. Im Vordergrund des Programms stehen städtebauliche Investitionen in das Wohnumfeld, die Infrastruktur und die Qualität des Wohnens. Es ist vorrangiges Ziel, in den betreffenden Quartieren den sozialen Zusammenhalt und die

---

[736] Foroutan, Naika et al.: Zwischen Lager und Mietvertrag: Wohnunterbringung geflüchteter Frauen in Berlin und Dresden. In: Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) (Hrsg.): Forschungsbericht. Forschungs-Interventions-Cluster „Solidarität im Wandel?“, Berlin 2017 S. 171–195.

[737] Vgl. Kap. III.3.3.

[738] Foroutan, Naika et al.: Zwischen Lager und Mietvertrag: Wohnunterbringung geflüchteter Frauen in Berlin und Dresden. In: Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) (Hrsg.): Forschungsbericht. Forschungs-Interventions-Cluster „Solidarität im Wandel?“, Berlin 2017.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Integration aller Bevölkerungsgruppen zu verbessern. Kommunen werden deshalb unterstützt, auf mehr Generationengerechtigkeit sowie familienfreundliche, altersgerechte und die Willkommenskultur stärkende Infrastrukturen hinzuwirken. Die Investitionen sind für viele ergänzende sozial-integrative Maßnahmen eine wesentliche Voraussetzung. So bieten Stadtteilzentren, Bürgerhäuser, Plätze usw. erst den notwendigen Raum, an dem sich das Zusammenleben im Stadtteil entfalten und Nachbarschaften gestärkt werden können. Seit Programmstart 1999 wurden 934 Gesamtmaßnahmen in 533 Städten und Gemeinden in das Bund-Länder-Programm aufgenommen (Stand: Programmjahr 2018). Für das Programmjahr 2019 stellte der Bund den Ländern, wie auch in den beiden Vorjahren, 190 Mio. Euro Programmittel zur Verfügung.

Mit der seit 2017 bestehenden „Ressortübergreifenden Strategie Soziale Stadt – Nachbarschaften stärken, Miteinander im Quartier“ reagiert der Bund auf die breite Förderlandschaft. Die Strategie trägt dazu bei, Fördermittel aller Ressorts vor Ort zu bündeln und besser aufeinander abzustimmen. Die Gelder kommen Stadtteilen mit hohen Integrationsanforderungen zugute. Bis 2020 sind vom Bund jährlich 10 Mio. € Programmmittel zur Umsetzung vorgesehen. Mit den Mitteln sollen die baulich-investiven Maßnahmen des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“ durch Projekte vor Ort ergänzt werden, die einen Beitrag für mehr Integration und gesellschaftlichen Zusammenhalt leisten.[739]

Das Land Nordrhein-Westfalen hat das Difu beauftragt, die Nutzung der Bundesfinanzhilfen der Städtebauförderung durch Kommunen zu untersuchen und mögliche Hemmnisse aufzuzeigen. Personalmangel und hohe administrative Anforderungen (z. B. komplizierte Kostenberechnungen für Fördermaßnahmen) können Städte, Kreise und Gemeinden davon abhalten, Mittel der Städtebauförderung abzurufen. Die Studie empfiehlt „einen Verzicht auf neue Programme zugunsten einer Zusammenführung und/oder eines Neuzuschnitts der bestehenden Bund-Länder-Programme zur Städtebauförderung“. Darüber hinaus schlagen die Expertinnen und Experten vor, landesseitige Verfahren – insb. für die Beantragung und Abrechnung von Fördermitteln – flexibler zu gestalten.

Die Empfehlungen richten sich auch an die Kommune selbst: Städtebauförderung muss „Chefsache“ sein, ausreichende Personalressourcen müssen zur Verfügung stehen und eine kontinuierliche Kooperation aller betreffenden Fachämter und Kämmereien muss gewährleistet sein.[740] Zudem zeigen auch andere Untersuchungen, dass die Stadtentwicklungs- und Integrationsaufgaben in Kommunen oftmals noch nicht ausreichend ressort- bzw. behördenübergreifend verknüpft sind. Es werden zwar beide Fachbereiche an Entscheidungen etc. beteiligt, abgestimmte Strategien existieren aber nur selten.[741]

Mit dem Ziel, die bestehende Förderlandschaft zugunsten der Kommunen und Länder strukturell zu vereinfachen und inhaltlich zu verbessern, wird entsprechend dem Koalitionsvertrag (Zeilen 5279-5284) die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2020 gegenüber der Vorjahresfassung vollständig überarbeitet. Als wesentliche Neuerung soll eine Konzentration der Städtebauförderung auf nunmehr drei Programme erfolgen: Lebendige Zentren, Sozialer Zusammenhalt sowie Wachstum und nachhaltige Erneuerung. Dabei sollen auch die Inhalte der vormaligen Förderprogramme neu ausgerichtet werden, ohne aber hinter das bisherige Förderniveau zurückzufallen. In Weiterentwicklung des vormaligen Programms „Soziale Stadt“ werden im Programm „Sozialer Zusammenhalt“ u.a. Maßnahmen zur Verbesserung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund sowie das Quartiersmanagement zur lokalen

---

[739] https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/staedtebau/soziale-stadt/strategie-soziale-stadt/strategie-soziale-stadt-node.html [Stand 23.09.2019].

[740] Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.): Berichte. Das Magazin des Difu 2/2018, Berlin 2018. Online unter: https://difu.de/sites/difu.de/files/archiv/publikationen/zeitschriften/difu-berichte/difu-berichte-2018-2.pdf [Stand: 03.05.2019].

[741] https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Staedtebau/2016/integration/steuerung-integrationsarbeit.html?nn=438822 [Stand 23.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Koordinierung hervorgehoben. Gleichzeitig sollen verbesserte Umschichtungsmöglichkeiten es den Ländern erleichtern, zwischen den Programmen regional unterschiedliche Bedarfe gemäß dem „Gesamtdeutschem Fördersystem 2020“ zu berücksichtigen.

Seit 2017 stellt die Bundesregierung mit dem Investitionspakt „Soziale Integration im Quartier“ flankierend zur Städtebauförderung bereits zusätzliche Mittel in Gebieten mit sich teils überlagernden sozialen, funktionalen und städtebaulichen Problemlagen zur Verfügung. Bis 2020 stehen jährlich 200 Mio. € Bundesfinanzmittel bereit. Ziel des Investitionspakts ist es, Orte des Zusammenlebens – hierzu zählen z. B. Schulen, Bibliotheken und Kindergärten oder auch Quartierstreffs – aufzubauen, zu erhalten und zu Orten der Integration weiterzuentwickeln. Neben baulichen Investitionen (z. B. Sanierung, Ausbau, Neubau) werden auch Begleitmaßnahmen (z. B. Erstellung von Machbarkeitsstudien und Konzepten, Umsetzung von Formaten der Bürgerbeteiligungen und Einsatz von Integrationsmanagement) gefördert. Der Bund übernimmt dabei 75 % und die Länder 15 % der Kosten. Die Kommunen leisten selbst einen Eigenbeitrag von 10 %. In den Jahren 2017 und 2018 sind bereits 445 Projekte in 365 Kommunen in das Programm aufgenommen worden. Dabei profitierten ganz unterschiedliche Einrichtungen von der Förderung, wie die Übersicht der 2017 aufgenommenen Projekte zeigt (vgl. Tabelle 28). In 44 Fällen wurden auch investitionsvorbereitende bzw. investitionsbegleitende Maßnahmen (s. o.) finanziert[742].

Tabelle 33: Geförderte Maßnahmen 2017 nach Art der Gemeinbedarfseinrichtung

Art der Einrichtung	Anzahl
Bürgerhäuser und Stadtteilzentren	61
Kindertagesstätten	40
Kultureinrichtungen	17
öffentliche Bildungsinfrastruktur	36
Sportanlagen	20
Sonstige (u.a. Grün- und Freiflächengestaltungen und klassische Kinder- und Jugendfreizeiteinrichtungen)	60

Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, eigene Darstellung

Darüber hinaus ist im Jahr 2015 das Bundesprogramm „Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur“ gestartet. Zielstellung ist es, Kommunen beim Erhalt ihrer sozialen Infrastruktur, vor allem Sport-, Jugend- und Kultureinrichtungen zu unterstützen. Funktionierende und attraktive Sport-, Jugend- und Kultureinrichtungen spielen eine wichtige Rolle für die soziale Infrastruktur und die Menschen vor Ort. Sie sollen möglichst breiten Zielgruppen zugänglich sein und damit einen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zur sozialen Integration leisten. Gefördert werden Sanierungsmaßnahmen, in bestimmten Fällen auch der ersetzende Neubau einschließlich energetischer Maßnahmen. Der Bundesanteil der Förderung liegt i.d.R. bei zwischen 1 bis 4 Mio. Euro. Die Bundesförderquote liegt grundsätzlich bei 45 Prozent, bei Nothaushaltskommunen bei 90 Prozent. Aktuell befinden sich 102 Projekte in der Umsetzung. Im Jahr 2019 hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags das Programmvolumen auf insgesamt 550 Mio. Euro aufgestockt, die Laufzeit bis 2023 verlängert und weitere 186 Projekte beschlossen.

[742] Vgl. Bundestransferstelle Investitionspakt Soziale Integration im Quartier (Hrsg.): Zwischenbericht 2017/2018 im Auftrag des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Berlin 2019. Online unter: https://www.investitionspakt-integration.de/forschung/ [Stand: 03.05.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Dialoge anregen

Neben Orten der Begegnung können auch Dialogformate den Austausch und somit den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Integration von Zugewanderten in Kommunen fördern. Zuwanderung und Zusammenleben in Vielfalt bedeuten auch immer Veränderungen. Veränderungen können bei Menschen Sorgen und Ängste hervorrufen, weil sie Ungewissheit bedeuten. Es ist deshalb wichtig, vor Ort mit Bürgerinnen und Bürgern in den Dialog zu treten und mit ihnen zu diskutieren, wie man gemeinsam das Zusammenleben gestalten will.

Viele Kommunen haben in den vergangenen Jahren solche Dialogveranstaltungen umgesetzt. Ein umfassender Programmansatz stammt aus Baden-Württemberg, wo in den Jahren 2016 und 2017 54 kommunale „Flüchtlingsdialoge“ stattfanden,[743] die ausführlich evaluiert wurden und Aufschlüsse über Kriterien für eine erfolgreiche Umsetzung von Bürgerdialogen zur Flüchtlings- und Integrationspolitik liefern. Weitere Beispiele finden sich in vielen Kommunen, wie u. a. in Brandenburg an der Havel.

Es hat sich u. a. gezeigt, dass eine Einbindung von Geflüchteten in diese Dialoge insb. dann gelingt, wenn durch Dolmetscherinnen und Dolmetscher eine Kommunikation auf Augenhöhe sichergestellt werden kann. Die Ansprache und Einbindung von „skeptischen Bürgerinnen und Bürgern“, die Zuwanderung und Integration kritisch gegenüberstehen, kann z. B. durch „aufsuchende Beteiligung“ (in Friedrichshafen mit einem Frühstücksbus[744]) gelingen. Auch die „Zufallsauswahl“ der Teilnehmenden kann dazu beitragen, Menschen anzusprechen, die zunächst kein Interesse am Austausch zeigen. Bei dieser Methode wird die Einwohnermeldedatei genutzt, um per Zufallsgenerator Bürgerinnen und Bürger auszuwählen, die dann gebeten werden, an den Dialogen teilzunehmen.

Darüber hinaus hat sich der Einsatz einer professionellen Moderation bewährt, um einen offenen und fairen Dialog zu garantieren. Die Dialogveranstaltungen haben in vielen Kommunen Entwicklungen angestoßen: Der Austausch zwischen Haupt- und Ehrenamtlichen wurde verbessert, Integrationskonzepte wurden (weiter-)entwickelt, Verwaltungsstrukturen wurden angepasst und weitere Veranstaltungen zum Austausch sind entstanden. Dabei wurde insb. auch das „Kosten-Nutzen-Verhältnis“ von den Kommunen positiv bewertet.[745]

Auch im Rahmen des vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) geförderten Bundesprogramms „Willkommen bei Freunden“, das zwischen 2015 und 2018 von der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung (DKJS) umgesetzt wurde und Landkreise, Städte und Gemeinden bei der Aufnahme und Betreuung geflüchteter Kinder und Jugendlicher unterstützt, waren Dialogveranstaltungen ein Schwerpunkt.[746] Die Beauftragte war hier im Fachbeirat vertreten. Auch unabhängig von Förderprogrammen haben deutschlandweit in Kommunen und Landkreisen entsprechende Veranstaltungen stattgefunden. Das „Bündnis für Demokratie und Weltoffenheit im Landkreis

---

[743] Die Dialoge gehen auf eine Initiative der Landesregierung Baden-Württemberg zusammen mit dem Städtetag Baden-Württemberg zurück und wurden mit weiteren Partnern umgesetzt. Kooperationspartner waren die Führungsakademie Baden-Württemberg und die Bertelsmann Stiftung. Gefördert wurde das Vorhaben vom Staatsministerium Baden-Württemberg und vom Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg. Umgesetzt wurde die Förderung von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg. Die Evaluation erfolgte durch die Universität Hohenheim in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung. Die Bertelsmann Stiftung konzipierte und betreute auch die Website www.fluechtlingsdialoge.de [Stand: 30.09.2019].

[744] https://www.fluechtlingsdialoge.de/layer/startseite/fluechtlingsdialoge/gute-beispiele/friedrichshafen/ [Stand 23.09.2019].

[745] Vgl. Brettschneider, Frank: Kommunale Flüchtlingsdialoge in Baden-Württemberg. Evaluation der Beteiligungsverfahren, Gütersloh / Stuttgart 2018. Online unter: https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/service/publikation/did/kommunale-fluechtlingsdialoge-in-baden-wuerttemberg-evaluation-der-beteiligungsverfahren/ [Stand: 30.09.2019].

[746] https://www.willkommen-bei-freunden.de/programm/angebote/dialoge-gestalten [Stand: 23.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Stendal“(Sachsen-Anhalt) hat z. B. bereits 2016 einen Leitfaden zu „Bürgerdialogen zur Flüchtlingssituation“ veröffentlicht.[747]

Kommunale Entscheidungsträger sind wichtige Leitfiguren der Integration

Neben Orten und Formaten sind es insb. auch kommunale Entscheidungsträgerinnen und -träger, die das Zusammenleben in den Kommunen gestalten. Der Einsatz von Kommunen für Integration hängt stark von ihrem politischen Willen ab. Die Anforderungen an sie steigen mit einer zunehmenden Vielfalt und Polarisierung der Gesellschaft. Um ein friedliches Zusammenleben mit gleichen Chancen für alle auch in Zukunft zu garantieren und flexibel auf Veränderungen reagieren zu können, muss es gelingen, dass Verwalter in Kommunen zu Gestaltern werden. Gerade Menschen, die ihr Amt als Ehrenamt ausüben, dürfen dabei nicht alleingelassen werden.

Die Beauftragte beobachtet mit großer Sorge, dass es in den letzten Jahren immer wieder zu Anfeindungen und Angriffen von Entscheidungsträgern kam. Diese können auch im Zusammenhang mit der Flüchtlings- und Integrationspolitik stehen. Der Mord am Kasseler Regierungspräsidenten Walter Lübcke ist trauriger Höhepunkt einer langen Serie von Gewalttaten und unzähligen Drohungen und Beschimpfungen gegen Kommunalpolitikerinnen und -politiker, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Behörden sowie ehrenamtlich Engagierte. Eine Umfrage des Magazins KOMMUNAL des Deutschen Städte- und Gemeindebunds (DStGB) im Sommer 2016 hat ergeben, dass fast jede zweite Bürgermeisterin bzw. jeder zweite Bürgermeister im Zusammenhang mit der Flüchtlingspolitik Beschimpfungen und Beleidigungen erdulden musste. Auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung und Mitglieder des Stadt- und Gemeinderats sind betroffen.[748] Bundespräsident Steinmeier hat im Mai 2019 kommunale Vertreterinnen und Vertreter zu einem Gespräch zum Thema „Gewalt gegen Mandatsträger“ eingeladen.[749] Der DStGB nahm dieses Gespräch zum Anlass, ein Positionspapier zum Thema zu veröffentlichen.[750] Ein Workshop auf der Bundeskonferenz der Integrationsbeauftragten 2017 hat ebenfalls gezeigt, dass der Umgang mit Anfeindungen auf kommunaler Ebene von großer Bedeutung ist.

Seit Anfang 2016 erfasst die Statistik zu Politisch Motivierter Kriminalität (PMK) Straf- und Gewalttaten von rechts auf „Amts- und Mandatsträger“. Erfasst werden hier Taten, bei denen die Opfer „Beamte und sonstige öffentliche Bedienstete mit Ausnahme von Polizisten und gewählte Volksvertreter“ sind.[751] 2016 wurden insgesamt 808, 2017 wurden 654 und 2018 wurden 517 Straftaten mit rechtem Hintergrund verzeichnet.[752] Darüber, wie viele davon kommunale Entscheidungsträgerinnen und -träger betrafen, gibt die Statistik keine Auskunft. Da die Kategorie erst 2016 eingeführt wurde, können noch keine verlässlichen Aussagen zu Entwicklungen getroffen werden.

---

[747] Reimer-Gordinskaya, Katrin / Figueiredo, Susanne: Wir machen das! Bürgerdialoge zur Flüchtlingssituation. Ein Leitfaden für Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft in den Kommunen, Stendal 2016. Online unter: http://beratungsnetzwerk-sachsen-anhalt.de/index.php/52-landeskonferenz-des-netzwerks-fuer-demokratie-und-toleranz-sachsen-anhalt-2014.html [Stand: 06.05.2019].

[748] Vgl. https://kommunal.de/hasswelle-gegen-deutschlands-kommunalpolitiker [Stand: 23.09.2019].

[749] Vgl. http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Termine/DE/Frank-Walter-Steinmeier/2018/05/180525-Oberbuergermeister-Gespraecheund
https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Aktuelles/2019/Lokale%20Demokratie%20st%C3%A4rken%20%E2%80%93%20Kommunalpolitiker%20wirksam%20sch%C3%BCtzen/. [Stand: 30.10.2019].

[750] Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB): Hass, Bedrohung & Übergriffe gegen Mandatsträger. Ursachen und Gegenstrategien, Berlin 2018. Online unter:
https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Aktuelles/Archiv/Archiv%202018/Hass,%20Bedrohungen%20und%20%C3%9Cbergriffe%20gegen%20Mandatstr%C3%A4ger/ [Stand: 25.09.2019]

https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Aktuelles/2019/Hass,%20Bedrohungen%20und%20%C3%9Cbergriffe%20gegen%20Mandatstr%C3%A4ger/ [Stand: 06.05.2019].

[751] BMI: Politisch Motivierte Kriminalität im Jahr 2016. Bundesweite Fallzahlen.

[752] Ebd.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Handlungsempfehlungen

Für die Förderung von Orten der Begegnung sind die Bundes- und Landesförderprogramme des Städtebaus bereits gut aufgestellt. Die Programme wurden mit Blick auf die gestiegene Vielfalt in der Gesellschaft und die Herausforderungen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt weiterentwickelt und ergänzt. Auch in Zukunft sollten die Programme gut auf gesellschaftliche Entwicklungen und Veränderungen bei Herausforderungen in der Integrationspolitik abgestimmt werden. Überprüft werden sollte, wie es gelingen kann, die Antragstellung und Berichtspflicht für Kommunen so zu gestalten, dass die Gelder dort ankommen, wo sie am meisten gebraucht werden. Kommunen sollten darüber hinaus die Stadt- und Integrationspolitik noch stärker verzahnen. Dazu gehört u. a. auch, dass kommunale Integrationskonzepte und Stadtentwicklungskonzepte aufeinander abgestimmt oder gemeinsam entwickelt werden. Gleichzeitig ist zu betonen, dass Integration eine langwierige Aufgabe ist. Sie kann neben einer effizienten Verwendung der Mittel nur dann gelingen, wenn die benötigten Finanzmittel auf lange Sicht zuverlässig zur Verfügung stehen.

Kommunen haben auf den erhöhten Bedarf an Austausch zu Integrations- und Flüchtlingspolitik seit 2015 mit einer Vielfalt von Dialogveranstaltungen reagiert. Es hat sich gezeigt, dass solche Formate einen positiven Beitrag zur Weiterentwicklung kommunaler Integrationspolitik und zum Zusammenleben vor Ort leisten können. Ziel muss es jetzt sein, die Erfahrungen aus unterschiedlichen Programmen und Einzelmaßnahmen genau zu analysieren und aufzuarbeiten. Auch sollten gute Beispiele in Kommunen weiterhin erprobt und weiterentwickelt werden. Aus den Ergebnissen sollten praxisnahe Handlungsempfehlungen entstehen, die Kommunen und Landkreise bundesweit nutzen können. Dabei sollte der Blick über die Integration von Geflüchteten hinausgehen und auch andere Themen der Integrationspolitik berücksichtigt werden. Genau hier setzt das von der Beauftragten geförderte Pilotprogramm „Weltoffene Kommunen“ an. Das Projekt soll drei Säulen umfassen: Es soll zum einen bundesweit Modellkommunen bei der Durchführung eines „Selbstchecks“ zur Weltoffenheit unterstützen und zum anderen erproben, wie Integrationspolitik mithilfe von Dialogen mit Bürgerinnen und Bürgern in der Gesellschaft besser verankert werden kann. Die letzte Säule beinhaltet die Entwicklung und Erprobung von Empowerment-Angeboten für kommunale Entscheiderinnen und Entscheider.

Die Gestaltung des Zusammenlebens in der Nachbarschaft und der Kommune ist stark von kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -trägern abhängig. Deswegen bedeutet Kommunen zu stärken auch, Entscheidungsträgerinnen und -träger zu stärken. Sie beeinflussen die Stimmung vor Ort und können Zeichen setzen. Die Anforderungen an sie sind gestiegen und immer wieder werden Amts- und Mandatsträgerinnen und -träger für ihre Entscheidungen oder ihr Engagement in der Flüchtlings- und Integrationspolitik beschimpft und angegriffen. Solche Angriffe verurteilt die Beauftragte aufs Schärfste. Die Aufnahme von Straftaten gegen Amts- und Mandatsträgerinnen und -träger in die PMK-Statistik kann dazu beitragen, dieses Phänomen im Blick zu behalten und entsprechend zu reagieren. Für ein umfassendes Bild sollte geprüft werden, inwieweit auch Fälle aufgeschlüsselt werden sollten, die sich gegen Personen richten, die zwar kein Mandat innehaben, aber in Parteien oder in Hilfsorganisation engagiert sind.

Insbesondere ehrenamtlich tätige Personen auf kommunaler Ebene dürfen mit den Herausforderungen nicht alleingelassen werden. Es muss gelingen, kommunale Entscheidungsträgerinnen und -träger über Qualifizierungs- und Vernetzungsangebote für die gestiegenen Herausforderungen zu stärken. Auch hierzu leistet das Pilotvorhaben „Weltoffene Kommunen“ einen Beitrag.

1.2 Bundeskonferenz der Integrationsbeauftragten von Bund, Ländern und Kommunen

Einmal jährlich lädt die Beauftragte die Integrations-, Migrations- und Ausländerbeauftragten der Länder und Kommunen ein, um über aktuelle Themen der Integrationspolitik zu beraten. Gemeinsam mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren tauschen

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

sie sich aus und entwickeln Handlungsansätze für ihre integrationspolitische Arbeit vor Ort.

Die Bundeskonferenz der Integrationsbeauftragten von Bund, Ländern und Kommunen (BUKO) ist eines der wichtigsten Fachforen zum Thema Integration für Integrationsbeauftragte in Deutschland und hat in den vergangenen Jahren durch die Fluchtmigration noch an Bedeutung gewonnen. Auf der BUKO vernetzen sich die Beauftragten und tauschen sich über spezifische Bedarfe und gute Praxisbeispiele aus. Die Ergebnisse der Bundeskonferenzen werden dokumentiert und ausgewertet.

Die Bundeskonferenzen werden in Kooperation mit einem gastgebenden Bundesland und einer Kommune veranstaltet und durchschnittlich von rd. 250 Beauftragten besucht.

Tabelle 34: Veranstaltungsorte der Bundeskonferenz seit 2013

Jahr	Veranstaltungsort	Bundesland
2013	Saarbrücken	Saarland
2014	Hamburg	Hamburg
2015	Mainz	Rheinland-Pfalz
2016	Dresden	Sachsen
2017	Dortmund	Nordrhein-Westfalen
2018	Kassel	Hessen
2019	Ulm	Baden Württemberg

Quelle: eigene Darstellung

1.2.1 Bundeskonferenz 2017

Die Bundeskonferenz 2017 fand am 03. und 04.04.2017 in Dortmund statt und wurde gemeinsam mit dem Minister für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Herrn Rainer Schmeltzer, und dem Oberbürgermeister der Stadt Dortmund, Herrn Ullrich Sierau, veranstaltet. Schwerpunkt der Konferenz war das Thema „Teilhabe voranbringen – Gemeinschaft stärken“.

In einem ersten Themenblock wurden verschiedene Möglichkeiten der „Partizipation in der Einwanderungsgesellschaft“ in Foren zu folgenden Themen vertieft:

1) „Integration in der Kommune – Kommunale Integrationszentren (KI)“,
2) „Steigerung der politischen Partizipation von Eingebürgerten“,
3) „Gesamtprogramm Sprache“
4) „Rechtsextremismus als kommunale Herausforderung“.

Die Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer diskutierte mit den Teilnehmenden ergänzend zu den Themen

5) „Arbeitsmarktförderung für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger – Fälle aus der Praxis“
6) „Arbeitsausbeutung im Kontext EU-Migration – Gewährleistung fairer Arbeitsbedingungen“.

In einem zweiten Themenblock mit dem Titel „Gesellschaftliche Teilhabe von Flüchtlingen“ wurde auf die besondere Situation geflüchteter Menschen sowie über das erste Ankommen hinausgehende Unterstützungsmöglichkeiten eingegangen. Forenthemen waren hier:

1) „Wie können Migrantenorganisationen erfolgreich in die kommunale Integrations- und Flüchtlingsarbeit einbezogen werden?“
2) „Stärkung des ehrenamtlichen Engagements in der Flüchtlingshilfe – Beispiele aus Kommunen, Wohlfahrtsverbänden und Moscheegemeinden“

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3) „Vom Flüchtling zum Arbeitnehmer – Sicht der Unternehmen auf Angebote und Unterstützungsstrukturen bei der Integration von Geflüchteten. Ein Blick über den lokalen Tellerrand“

4) „Über den Einstieg hinaus: Wege zur Unterstützung junger Geflüchteter während der betrieblichen Ausbildung“

5) „Unbegleitete minderjährige Ausländerinnen und Ausländer: Verteilung und Asylverfahren“

6) „LSBTTI-Flüchtlinge: Situation und Unterstützungsmöglichkeiten“

In der abschließenden Podiumsdiskussion wurde das Thema „Hass 2.0 – Umgang mit Hassreden und Fake News im Netz“ diskutiert.

Darüber hinaus war es den Beauftragten ein besonderes gemeinsames Anliegen, auf die Notwendigkeit einer nachhaltig ausgerichteten Integrationspolitik sowie deren bedarfsgerechter Steuerung durch den Bund hinzuweisen. Die Integrationsbeauftragten von Bund, Ländern und Kommunen haben sich daher auf der Bundeskonferenz 2017 auf folgende Resolution geeinigt:

„Deutschland braucht ein Bundesministerium für Migration und Integration!

Wir, die Integrationsbeauftragten von Bund, Ländern und Kommunen, sprechen uns für die Gründung eines Bundesministeriums für Migration und Integration aus. In diesem Ministerium sollen alle Kompetenzen gebündelt werden, die notwendig sind, um eine mittel- und langfristige, planbare sowie in sich stimmige und auf fachlicher Expertise beruhende Integrations- und Migrationspolitik zu gestalten und umzusetzen.

Deutschland ist längst zu einem Einwanderungsland geworden. Um dieser unverkennbaren Realität gerecht zu werden, bedarf es einer modernen – sprich: sowohl menschenrechtlich orientierten als auch verwaltungstechnisch optimierten – Integrations- und Migrationspolitik. Schließlich gehört dieses Themenfeld zu den wichtigsten Kernfragen unseres Zusammenlebens. Neun von sechzehn Bundesländern haben das schon erkannt, so dass sich integrations- bzw. migrationspolitische Belange im Portfolio ihrer jeweiligen Landesregierungen wiederfinden. Auf Bundesebene klafft derweil eine große Lücke: Es gibt unklare bzw. zersplitterte Zuständigkeiten mit unterschiedlichen Kompetenzen, die auf verschiedene Personen (z. B. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration) bzw. Institutionen (z. B. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) verteilt sind, aber keine einheitliche und klare Linie erkennen lassen.

Was wir brauchen, ist eine mittel- und langfristig ausgerichtete Integrations- und Migrationspolitik, die sich nicht allein in kurzfristigem Krisenmanagement (vgl. Flüchtlingsthematik 2015) erschöpft, sondern dauerhaft politisch verlässlich und fachlich kompetent zu agieren versteht. Mit dem gegenwärtigen administrativen Defizit aufgrund der Nicht-Existenz eines zuständigen bzw. eigenständigen Ministeriums auf Bundesebene ist das schlechterdings nicht möglich. Es ist zugleich ein Einfallstor für all diejenigen, welche in böswilliger Absicht das hochemotionale Thema, Integration und Migration‘ für ihre Zwecke zu missbrauchen versuchen.

Angesichts der Tatsache, dass andere Themen, die längst als besonders wichtig erkannt worden sind (z. B. Frauenpolitik, Umweltpolitik), bereits seit etlichen Jahren, ministeriale Weihen‘ erlangt haben, wird es höchste Zeit, dass dies endlich auch für das Thema ‚Integration und Migration‘ gilt. Es ist dies nicht zuletzt ein längst überfälliges politisches Signal der Wertschätzung für die vielen Menschen mit Migrationshintergrund, die hierzulande leben und deren Belange es redlich verdient haben, zum festen ministerialen Bestandteil der Bundesregierung zu werden, d. h. ausgestattet mit Gesetzgebungskompetenz, eigenem Finanzbudget und eigenem Personal.

Für uns Integrationsbeauftragte von Bund, Ländern und Kommunen ist daher klar: Deutschland braucht ein Bundesministerium für Migration und Integration.“

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1.2.2 Bundeskonferenz 2018

Die Bundeskonferenz 2018 fand am 27. und 28.08. in Kassel statt und wurde in Kooperation mit dem Minister für Soziales und Integration des Landes Hessen, Herrn Stefan Grüttner, und dem Oberbürgermeister der Stadt Kassel, Herrn Christian Geselle, veranstaltet. Schwerpunkt der Konferenz war das Thema „Integration vor Ort gestalten – gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken".

In dem Themenblock „Integration vor Ort gestalten" tauschten sich die Integrationsbeauftragten insb. zu ihren Erfahrungen mit der Vermittlung in Arbeit sowie zu gelungenen Beispielen für die Kommunikation von Zugewanderten und heimischer Bevölkerung in den Kommunen aus. Die Diskussion hierüber wurde vertieft in den Foren:

1) „‚Lasst uns reden!' – Bürgerdialoge und Kampagnen zu Zuwanderung, Integration und Vielfalt erfolgreich planen und gestalten"

2) „Gemeinsam Vielfalt gestalten – das Landesprogramm WIR unterstützt strukturell kommunale Integrationsarbeit und -strategien in Hessen"

3) „Radikalisierung verhindern – Ansätze zur Prävention und Intervention"

4) „Sozialwirtschaft als Integrationsmotor – landespolitische Strategien und lokale Antworten der Stadt Kassel"

5) „Erfolgsfaktor Vielfalt – Diversität im öffentlichen Dienst und in Unternehmen"

6) „Wohnsitzauflage/-regelung – Erfahrungen aus der kommunalen Praxis mit der Verteilung von Schutzberechtigten"

In dem Themenblock „Gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken" wurde sowohl in einer Podiumsdiskussion wie auch in Foren die Frage erörtert, wie mehr Anerkennung von Vielfalt und mehr Miteinander statt Nebeneinander in Deutschland gelingen können. Bei den Foren standen dabei folgende Themen im Fokus:

1) „Potenziale nutzen – Wege zur Begleitung von Geflüchteten, Migrantinnen und Migranten in selbstständige Tätigkeit"

2) „Einbürgerungen – Hemmnisse und erfolgreiche Einbürgerungsinitiativen"

3) „Social Media – neue Informationswege in der Migrationsberatung"

4) „Gesundheitsversorgung – Zugang zur Krankenversicherung für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger"

5) „Werte vermitteln – Vorstellung des Programms, Fit für den Rechtsstaat – Fit für Hessen!'"

6) „Geschlechterarbeit mit geflüchteten Männern – zielgruppengerechte Integrationsangebote zur Unterstützung von Familien"

1.2.3 Bundeskonferenz 2019

Die Bundeskonferenz 2019 fand am 20. und 21.05. in Ulm statt und wurde in Kooperation mit dem Minister für Soziales und Integration des Landes Baden-Württemberg, Herrn Manne Lucha, und dem Oberbürgermeister der Stadt Ulm, Herrn Gunter Czisch, veranstaltet. Schwerpunkt der Konferenz war das Thema „Vielfalt: Herausforderung und Chance für unser Land".

An beiden Tagen wurden in Foren folgende Themen vertieft:

1) „Gelingende Alltagsintegration in der Kommune – das erfolgreiche Zusammenwirken von Integrationsbeauftragten mit Integrationsmanagern"

2) „#DochICan – neue Beteiligungsmöglichkeiten und junge Zielgruppen erreichen"

3) „Wollen – Können – Machen: Wie kann die Integration von Migrantinnen in den Arbeitsmarkt gut und schnell gelingen?"

4) „Wertevermittlung in der Einwanderungsgesellschaft – von Anfang an im Dialog"

5) „Das NesT Programm – neues Pilotprojekt von Staat und Zivilgesellschaft zur Aufnahme besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge"

6) „EU-Mobilität: faire Arbeitsbedingungen für EU-Bürgerinnen und -Bürger"

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

In der abschließenden Podiumsdiskussion wurde das Thema „„#vonhier – Identität in der Einwanderungsgesellschaft“ diskutiert.

Fazit

Als Schnittstelle zwischen der kommunalen Verwaltung und den zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren haben Integrationsbeauftragte eine wichtige Rolle bei der interkulturellen Sensibilisierung und Öffnung der Institutionen nach innen und außen. Die Beauftragte unterstützt daher auch in Zukunft das Netzwerk der Integrationsbeauftragten von Bund, Ländern und Kommunen bei der Diskussion neuer Impulse für ihre integrationspolitische Arbeit sowie der bedarfsorientierten Weiterentwicklung von Integrationsmaßnahmen und Integrationspolitik vor Ort.

Darüber hinaus nimmt sie regelmäßig an der jährlichen „Konferenz der Integrations-, Migrations- und Ausländerbeauftragten der Bundesländer“ im Herbst teil. Um dem großen Austauschbedarf bei diesen Treffen gerecht zu werden, lädt die Beauftragte seit 2019 zusätzlich im Frühjahr in das Bundeskanzleramt ein.

Die Beauftragte und die Integrations- und Ausländerbeauftragten der ostdeutschen Länder kamen im September 2018 zu einem Treffen im Bundeskanzleramt zusammen. Auf Bitten der ostdeutschen Beauftragten wurden die spezifischen Rahmenbedingungen der Integration in Brandenburg, Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern besprochen. Der Austausch fand im Rahmen des jährlichen Treffens der Integrations- und Ausländerbeauftragten der ostdeutschen Länder statt.

1.3 Gesundheit, Pflege und Strukturen für Ältere interkulturell stärken

- Die Datenlage zur gesundheitlichen Lage von Migrantinnen und Migranten ist bisher noch lückenhaft und sollte weiter verbessert werden.
- Eine frühzeitige und bedarfsorientierte Gesundheitsversorgung verhindert gesundheitliche und soziale Folgekosten.
- Informationsangebote zu verschiedenen Themen der gesundheitlichen Versorgung sollten erweitert werden.
- Zugangsbarrieren bei der Umsetzung von Leistungsansprüchen oder bei der sprachlichen Verständigung müssen weiter abgebaut werden.

Wie gesund sind Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland und wie gut können sie die Angebote der Prävention, der medizinischen und pflegerischen Versorgung oder der Rehabilitation nutzen? Gesundheit und eine adäquate medizinische Versorgung sind oft ausschlaggebend für die gesamte Lebenssituation, die beruflichen Möglichkeiten oder für soziale Teilhabe. Gleichzeitig beeinflussen äußere Faktoren wie körperlich belastende Berufe, beengte Wohnverhältnisse oder psychische Belastungen, z. B. durch Fluchterfahrungen, die Gesundheit. Deshalb wird in der Gesundheitswissenschaft deutlich auf den Zusammenhang zwischen sozialer Lage und Gesundheitszustand sowie geringerer Inanspruchnahme von Prävention verwiesen. Bei Migrantinnen und Migranten beeinflusst die soziale Lage den Gesundheitszustand und die Inanspruchnahme medizinischer Versorgung stärker als die Migrationserfahrung.

Es ist wichtig, auf die positiven Ausgangskriterien und Entwicklungen aufmerksam zu machen. Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der zweiten und dritten Generation nimmt die Angebote der Gesundheitsversorgung i. d. R. ebenso wahr wie die nicht-migrantische Bevölkerung. Alter, Deutschkenntnisse und soziale Lage oder das eigene Informationsverhalten sind wichtige Faktoren, die die Gesundheitsversorgung beeinflussen. Migrantinnen und Migranten bringen zudem gesundheitsrelevante Ressourcen mit, wie z. B. geringeren Alkoholkonsum in einigen Herkunftsgruppen, geringeren Tabakkonsum insb. bei Müttern und im Vergleich zu deutschen Familien in

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

schwierigen sozialen Lagen, weniger familiäre Stressfaktoren und damit bessere Entwicklungsmöglichkeiten für Kinder.[753]

Der deutlich jüngere Altersdurchschnitt der Bevölkerung mit Migrationshintergrund trägt dazu bei, dass diese als Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung insgesamt Nettozahlende sind und der Alterung der Mitgliederstruktur der gesetzlichen Krankenversicherungen entgegenwirken.[754] Zudem nehmen sie nach Auskunft des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen (GKV-Spitzenverband) durchschnittlich weniger Leistungen in Anspruch als die gleichaltrigen bisherigen Versicherten und tragen damit zur Stabilisierung der Finanzen der gesetzlichen Krankenversicherung bei.

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat den europäischen Staaten in ihrem Bericht zur Gesundheit und Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen und Migranten insgesamt ein gutes Zeugnis ausgestellt.[755] Die Zuwanderung einer großen Zahl von Geflüchteten ab 2015 konnte von den Gesundheitseinrichtungen gut bewältigt werden, auch hinsichtlich der – insgesamt auch bei Geflüchteten – selten auftretenden ansteckenden Erkrankungen.[756] Defizite werden laut o.g. WHO-Bericht insb. dort gesehen, wo die Gesundheitsversorgung in Abhängigkeit vom Aufenthaltsstatus eingeschränkt erfolgt. Die Integration in die Gesundheitsversorgung lässt sich nach den Erhebungen der WHO durch zielgruppenspezifische Informationsmaßnahmen, eine differenzierte Datenbasis oder interkulturelle Öffnung der Gesundheitsversorgung besonders nachhaltig verbessern.[757]

1.3.1 Ausgangslage der gesundheitlichen Situation und Teilhabe an medizinischer Versorgung

Daten zur gesundheitlichen Situation, zu den Gesundheitsrisiken und zur Teilhabe an Prävention und medizinischer Versorgung sind grundlegend für die Verbesserung gesundheitlicher Chancengleichheit. Personen mit Migrationshintergrund werden in einigen repräsentativen Gesundheitsstudien[758] und Datenerhebungen, die auch Gesundheitsfragen umfassen,[759] einbezogen. Allerdings werden die erhobenen Daten i. d. R. nicht zielgruppenspezifisch ausgewertet und nur die spezifischen Migrationsbefragungen verwenden mehrsprachige Fragebögen und setzen mehrsprachige Interviewerinnen und Interviewer ein.

Das Robert Koch-Institut hat daher im Projekt „Improving Health Monitoring in Migrant Populations (IMIRA)“ die Grundlage für die Einbindung von Menschen mit Migrationshintergrund in das Gesundheitsmonitoring des Robert Koch-Instituts erarbeitet, um zukünftig eine repräsentative Datenlage zur Gesundheit der Hauptgruppen der in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten zu haben.[760]

Im Berichtszeitraum hat das Statistische Bundesamt 2018 einen aktuellen Datenreport auf Grundlage der im 11. Bericht der Beauftragten vorgestellten Ergebnisse der Studie zur Gesundheit Erwachsener in Deutschland (DEGS1 2008-2011), des Mikrozensus 2013

---

[753] Siehe u.a. Datenreport 2018: Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland; Bundeszentrale für politische Bildung. Hrsg.: Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), in Zusammenarbeit mit Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin); Bonn 2018. S.309-311.

[754] GKV-Spitzenverband: Geschäftsbericht 2017, S. 35 f.

[755] World Health Organization: Regional Office for Europe: Report on the health of refugees and migrants in the WHO European Region – No PUBLIC HEALTH without REFUGEE and MIGRANT HEALTH, 2018.

[756] Ebd., S. 8.

[757] Ebd., S. 57.

[758] Studie zur Gesundheit Erwachsener in Deutschland, DEGS; Studie zur Kinder- und Jugendgesundheit in Deutschland, KiGGS.

[759] Zum Beispiel Sozio-oekonomisches Panel (SOEP).

[760] Santos-Hövener, Claudia et al.: Verbesserung der Informationsgrundlagen zur Gesundheit von Menschen mit Migrationshintergrund. Projektbeschreibung und erste Erkenntnisse von IMIRA. In: Journal of Health Monitoring 4 (1), 2019, S. 49–61.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

sowie ausgewählter Daten des SOEP 2016 erstellt.[761] Hinsichtlich der verhaltensbedingten Gesundheitsrisiken fällt hierbei auf, dass Frauen mit Migrationshintergrund seltener rauchen als Frauen ohne Migrationshintergrund, Männer hingegen häufiger. Alkohol wird insgesamt weniger unter Migrantinnen und Migranten, insb. unter Kindern und Jugendlichen, getrunken.[762]

Die subjektiv empfundene gesundheitliche Situation erhebt das Sozio-oekonomische Panel bei Personen mit und ohne Migrationshintergrund.[763] Demnach beurteilen Personen mit direktem oder indirektem Migrationshintergrund[764] ihren Gesundheitszustand oftmals besser als Personen ohne Migrationshintergrund, auch in den sog. niederen Statusgruppen:[765]

- Ihren Gesundheitszustand beschreiben jüngere Personen (17 bis 30 Jahre) mit direktem oder indirektem Migrationshintergrund seltener als Personen ohne Migrationshintergrund als „weniger gut oder schlecht“.
- Personen mit indirektem Migrationshintergrund fühlen sich insb. in den Altersgruppen der 17- bis 30-Jährigen und der über 46-Jährigen gesünder als Personen ohne Migrationshintergrund, wobei die über 46-jährigen Personen ohne Migrationshintergrund deutlich häufiger Arzt-, Krankenhausbesuche, Krankmeldungen von mehr als sechs Wochen sowie Krankheitstage (14,1 im Vergleich zu 22,2) als über 46-Jährige mit indirektem Migrationshintergrund aufweisen.
- In fast allen Altersgruppen suchen Personen mit direktem Migrationshintergrund ebenso häufig oder selten einen Arzt oder ein Krankenhaus auf wie Personen ohne Migrationshintergrund.
- Die Selbsteinschätzung hinsichtlich der physischen Gesundheit variiert kaum zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund sowie zwischen den Altersgruppen. In Bezug auf ihre Selbsteinschätzung der psychischen Gesundheit berichten 17- bis 30-jährige und 31- bis 45-jährige Personen mit direktem Migrationshintergrund bessere Werte als gleichaltrige Personen ohne Migrationshintergrund.
- In allen Statusgruppen beurteilen Personen mit indirektem Migrationshintergrund ihren Gesundheitszustand häufig besser als Personen mit direktem oder ohne Migrationshintergrund; sie haben auch weniger Einschränkungen z. B. beim Treppensteigen oder bei anstrengenden Tätigkeiten.
- Ihren Gesundheitszustand beurteilen Migranten und Nichtmigranten gleichermaßen desto besser, je höher ihr sozioökonomischer Status ist.
- In allen Statusgruppen ist die Zufriedenheit mit der eigenen Gesundheit bei Personen mit direktem Migrationshintergrund größer als bei Personen ohne

---

[761] Datenreport 2018: Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland; Bundeszentrale für politische Bildung. Hrsg.: Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), in Zusammenarbeit mit Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin); Bonn 2018. S.309-311.

[762] Ellert, Ute / Brettschneider, Anna-Kristin / Schenk, Liane: Gesundheit von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Deutschland. In: Public Health Forum 2015, 23 (2), S. 58-60.

[763] Metzing, Maria / Schacht, Diana: Lagebericht Bundesintegrationsbeauftragte 2019 – Sonderauswertung zu Gesundheitsdaten SOEP Survey Papers 700: Series C, Berlin 2019 (DIW/SOEP).

[764] Definition „Personen mit direktem Migrationshintergrund“ als selbst eingewanderte Personen; Definition „Personen mit indirektem Migrationshintergrund“ als Personen mit mindestens einem eingewanderten Elternteil. In: Metzing, Maria / Schacht, Diana: Lagebericht Bundesintegrationsbeauftragte 2019 – Sonderauswertung zu Gesundheitsdaten SOEP Survey Papers 700: Series C, Berlin 2019 (DIW/SOEP).

[765] International Standard Classification of Education (ISCED 2011; UNESCO 2012), vgl. Sonderauswertung SOEP Survey, DIW, Berlin 2019. Alle folgenden Daten siehe: Metzing, Maria / Schacht, Diana: Lagebericht Bundesintegrationsbeauftragte 2019 – Sonderauswertung zu Gesundheitsdaten SOEP Survey Papers 700: Series C, Berlin 2019 (DIW/SOEP).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Migrationshintergrund. Vorsorgeleistungen werden seltener in Anspruch genommen. Die Deutsche Rentenversicherung hat berechnet, dass von rd. 4,9 Mio. Versicherten mit ausländischer Staatsangehörigkeit 2016 rd. 67.000 (1,4 %) vom Rehabilitationsangebot Gebrauch machten. Bei den deutschen Versicherten (32 Mio.) waren es 3 %. Die um rd. die Hälfte geringere Inanspruchnahme der ausländischen Beitragszahlenden trotz höherer gesundheitlicher Belastungen ist seit Jahren gleichbleibend und zeigt, dass gezielte Informationsangebote für ausländische Versicherte verbessert werden müssen, damit Vorsorgemaßnahmen häufiger in Anspruch genommen werden.

Es wird deutlich, dass zwar in einigen repräsentativen Erhebungen und in wissenschaftlichen Arbeiten Daten zur gesundheitlichen Lage von Migrantinnen und Migranten erhoben werden, aber auch dort wenig systematische Auswertung erfolgt und die Vergleichbarkeit von Daten nicht gegeben ist. Somit liegen vereinzelt Informationen vor, die Anlass für Maßnahmen der interkulturellen Öffnung sein können; ohne ein Gesamtbild, das auch die Inanspruchnahme von Versorgungsleistungen aufzeigt, bleibt die Datenlage aber unzulänglich.

Das für das bundesweite repräsentative Gesundheitsmonitoring zuständige Robert Koch-Institut hat auf den Bedarf an einem Monitoring, das Menschen mit Migrationshintergrund einbezieht, reagiert und wird auf Grundlage der Erkenntnisse aus der o. g. Studie IMIRA diese Zielgruppe bereits im Erwachsenensurvey (Gesundheits- und Ernährungsstudie „gern“), die von März 2020 bis März 2022 durchgeführt wird, adäquat einbeziehen.[766] Diese Verbesserung der Datenlage sollte auch von den Versorgungseinrichtungen wie Krankenhäusern oder Rehabilitationseinrichtungen nachvollzogen werden, damit die Teilhabe von Migrantinnen und Migranten an der Gesundheitsversorgung auf der Grundlage nachweisbarer Daten verbessert werden kann.

Ein kompetenter Umgang mit Informationen zu Prävention und Versorgung ist wichtig für den Erhalt und die Verbesserung der eigenen Gesundheit. Deshalb wurde für den Nationalen Aktionsplan Gesundheitskompetenz[767] auch die Gesundheitskompetenz von Migrantinnen und Migranten erfasst. Demnach verfügen 18 % über eine inadäquate und 53 % über eine problematische Gesundheitskompetenz im Vergleich zu 9 % bzw. 44 % der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund; insb. über die gesundheitsfördernden und gesundheitsschädlichen Faktoren ist wenig bekannt.[768]

Ältere Menschen mit Migrationshintergrund

Ältere Menschen mit Migrationshintergrund sind eine wachsende Bevölkerungsgruppe. Die über 60-Jährigen stellen heute nur 10 % aller Migrantinnen und Migranten im Vergleich zu 24,5 % bei Deutschen, wobei ihr Anteil bis 2030 auf 15 % anwachsen wird. Von 2000 bis 2017 ist die Zahl der über 60-Jährigen in Deutschland, die im Ausland geboren wurden, von 1.415.713 auf 2.446.503 gestiegen.[769]

Der Deutsche Alterssurvey erfasst in seinen Stichproben 2008 und 2014 u.a. Personen mit Migrationshintergrund zwischen 40 und 85 Jahren.[770] Die Lebenssituation älterer

[766] Ellert, Ute / Brettschneider, Anna-Kristin / Schenk, Liane: Gesundheit von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Deutschland. In: Public Health Forum 23 (2), 2015, S. 53.

[767] Nationaler Aktionsplan Gesundheitskompetenz, Berlin 2018.

[768] Ebd., S. 24.

[769] Health of older refugees and migrants. WHO Regional Office for Europe, Kopenhagen 2018 (Technical guidance on refugee and migrant health), S. 35.

[770] https://www.dza.de/forschung/deas.html [Stand 23.09.2019].
S.a. Klaus, D., & Engstler, H. (2017). Daten und Methoden des Deutschen Alterssurveys. In K. Mahne, J. K. Wolff, J. Simonson & C. Tesch-Römer (Eds.), Altern im Wandel: Zwei Jahrzehnte Deutscher Alterssurvey (pp. 29-45). Wiesbaden: Springer VS. Open Access. DOI: 10.1007/978-3-658-12502-8_2. http://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-658-12502-8_2.pdf;

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Menschen mit Migrationshintergrund in der zweiten Lebenshälfte zeichnet sich nach dem Deutschen Alterssurvey v. a. durch die folgenden Lebenslagen aus:[771]

- Personen mit Migrationshintergrund im Alter ab 65 Jahren haben eine mehr als dreifach höhere Armutsgefährdung (35 % bei Migranten der ersten Generation und 43 % bei ehemaligen Arbeitsmigrantinnen und -migranten, im Vergleich zu 11 % bei Personen ohne Migrationshintergrund) und sind somit sozioökonomisch deutlich schlechter gestellt als Personen ohne Migrationshintergrund.
- Die älteren Migrantinnen und Migranten haben einen schlechteren körperlichen und psychischen Gesundheitszustand als Deutsche ohne Migrationshintergrund.
- Arbeitsmigrantinnen und -migranten und Zugewanderte aus Nicht-EU-Ländern wohnen am häufigsten mit ihren erwachsenen Kindern zusammen (49 %) – anders als Eltern ohne Migrationshintergrund (23,3 %) und Angehörige der zweiten Generation (20 %).[772]

Besonders auffallend sind die Angleichung der Lebensverhältnisse älterer Migrantinnen und Migranten aus EU-Staaten an Deutsche und deren großer Abstand zu älteren Migrantinnen und Migranten aus Drittstaaten, bei denen eine hohe Armutsgefährdungsquote mit einer durchschnittlich schlechteren gesundheitlichen Situation zusammenkommt.

Die Zahl der pflegebedürftigen älteren Migrantinnen und Migranten in Deutschland wächst. Die Pflegedienste und -beratungsstellen werden daher zunehmend mit dieser Bevölkerungsgruppe zu tun haben.

In der Studie zur Wirkung des Pflege-Neuausrichtungs-Gesetzes und des Ersten Pflegestärkungsgesetzes wurden auch migrationsbezogene Aspekte abgefragt.[773] Der Studie zufolge hat sich das Angebot für Pflegebedürftige mit Migrationshintergrund zwischen 2010 und 2016 nur geringfügig von 7 % auf 8 % erhöht, wobei ostdeutsche Pflegedienste fast genauso umfangreich ausgestattet sind, trotz einer geringen migrantischen Bevölkerungszahl.[774] Dem geringen Angebot steht eine große Zahl von Pflegediensten gegenüber (68 % der ambulanten Pflegedienste), die Pflegebedürftige mit Migrationshintergrund versorgen; nur bei 32 % der Dienste war dies im Jahr 2016 nicht der Fall.[775] Betrachtet man nur die Pflegedienste, die Pflegebedürftige mit Migrationshintergrund betreuen, so liegt der Anteil derjenigen mit speziellen Angeboten für die ältere migrantische Bevölkerung aber bei nicht mehr als 11 %, d. h., eine steigende Zahl von Pflegebedürftigen mit Migrationshintergrund führt nicht zu einer Ausweitung spezieller Angebote für diese Gruppe.[776]

Unter den Befragten gaben 10 % der Pflegebedürftigen an, im Ausland geboren zu sein, eine ausländische Staatsangehörigkeit oder ein Elternteil, das im Ausland geboren wurde, zu haben. In 30 % der Pflegedienste machen Pflegebedürftige mit Migrationshintergrund

---

[771] Nowossadeck, Sonja et al.: Migrantinnen und Migranten in der zweiten Lebenshälfte. Report Altersdaten 02/2017, Berlin 2017. S.a. https://www.dza.de/informationsdienste/report-altersdaten.html

[772] Klaus, D., & Baykara-Krumme, H. (2017). Die Lebenssituationen von Personen in der zweiten Lebenshälfte mit und ohne Migrationshintergrund. In K. Mahne, J. K. Wolff, J. Simonson & C. Tesch-Römer (Eds.), Altern im Wandel. Zwei Jahrzehnte Deutscher Alterssurvey (DEAS) (pp. 359-379). Wiesbaden: Springer VS. Open Access. DOI: 10.1007/978-3-658-12502-8_24.
http://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-658-12502-8_24.pdf

[773] TNS Infratest: Abschlussbericht – Studie zur Wirkung des Pflege-Neuausrichtungs-Gesetzes (PNG) und des Ersten Pflegestärkungsgesetzes (PSG I) im Auftrag des BMG, München April 2017. Anm.: Die Befragung erfolgte nur in deutscher Sprache und Vergleichsdaten zeigen, dass Migrantinnen und Migranten mit geringen Deutschkenntnissen und mit ausländischer Staatsangehörigkeit unterrepräsentiert sind, Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler hingegen die Hauptgruppe der hier erfassten Migrantinnen und Migranten stellen.

[774] Ebd., S. 181.

[775] Ebd., Abbildung 4.9.

[776] Ebd., S. 202.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

weniger als 10 % aus, nur in gut 10 % stellen sie 30 % der Pflegebedürftigen und mehr.[777] Dabei stammen nur insgesamt 7 % der im Ausland geborenen Pflegebedürftigen in vollstationären Einrichtungen aus den Gastarbeiterherkunftsländern Türkei, Italien und Griechenland.

Die Zahl pflegebedürftiger älterer Migrantinnen und Migranten wird nach Schätzungen auf fast 400.000 im Jahr 2030 steigen.[778] Neben vielen Gemeinsamkeiten mit nicht-migrantischen Pflegebedürftigen wird bei pflegebedürftigen Migrantinnen und Migranten ein höherer auch sprachlich und in der Vermittlung besser angepasster Informationsbedarf festgestellt. Derzeit überwiegt die familiäre Pflege gegenüber der Unterbringung in stationären Einrichtungen. In stationären Einrichtungen gibt es – auch im Vergleich zur ambulanten Unterstützung insb. in den Ballungsräumen – noch wenig kultursensible Angebote.[779]

Die erste deutschlandweite Erhebung unter stationären Altenpflegeeinrichtungen hat ebenfalls gezeigt, dass der Stellenwert kultursensibler Altenpflege in den Einrichtungen noch gering ist:[780] Ein Viertel der befragten Einrichtungen war nicht mit Konzepten interkultureller Öffnung vertraut, aber knapp die Hälfte der Einrichtungen hat sich einrichtungsintern damit auseinandergesetzt. Der Öffnungsprozess ist von mehr als 28 % der stationären Altenpflegeeinrichtungen in Angriff genommen worden.

In der Pflege treffen ältere Menschen mit Migrationshintergrund auf eine vergleichsweise hohe Zahl von Beschäftigten mit Migrationshintergrund. In der ambulanten Pflege wurden 21 % mehrheitlich und 10 % zur Hälfte von ambulanten Pflegekräften mit der gleichen Muttersprache betreut.[781]

Wenn sowohl Pflegebedürftige als auch Pflegepersonal mit Migrationshintergrund in den ambulanten und stationären Diensten zusammenkommen, bietet dies Chancen für Pflegebedürftige mit Migrationshintergrund und geht mit besonderen Anforderungen an die Gestaltung eines interkulturellen Arbeitsalltags einher.

Hier setzt z. B. das Modellprojekt „InterkulturelleBrückenbauerInnen in der Pflege (IBIP)“ des Diakonischen Werkes Berlin an. Es zielt darauf ab, Einwandererfamilien mit einer dreifachen Intervention stärker in das bestehende Pflegesystem zu integrieren. Ziel ist es, Menschen mit Pflegebedarf und Migrationshintergrund mehrsprachig und niedrigschwellig zu erreichen, sie zu Leistungen der Pflegeversicherung zu informieren und auf den Zugang zu bestehenden Hilfsangeboten aufmerksam zu machen. Gleichzeitig werden Pflegefachkräfte für andere Perspektiven sensibilisiert, und in den Einrichtungen der Pflege werden Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung umgesetzt.[782]

Die im 11. Bericht der Beauftragten dargestellten migrationsbezogenen Kriterien im Pflegestärkungsgesetz (PSG II) wie die Berücksichtigung individueller Bedarfe von Personengruppen mit einem spezifischen Unterstützungsbedarf in den Versorgungsplänen, so auch von pflegebedürftigen Personen mit Migrationshintergrund, sowie die Modellförderung neuer Versorgungskonzepte und Versorgungsstrukturen für eine kultursensible Versorgung, sind im Berichtszeitraum in einzelnen Maßnahmen berücksichtigt worden, wie z.B. Erstellung einer eLearning-Plattform zur transkulturellen Kompetenz, die bundesweit kostenlos durch das BMG zur Verfügung gestellt wird. Im Bereich der Hospiz- und Palliativversorgung gibt es kulturspezifische Anforderungen, die im Rahmen einer Modellförderung berücksichtigt werden müssten.

---

[777] Ebd.

[778] Prognos: Pflege- und Unterstützungsbedarf sogenannter vulnerabler Gruppen, Freiburg April 2018, S. 2.

[779] Ebd., S. 2 ff.

[780] Schwarzer, Bettina: Pflegeheime in der Einwanderungsgesellschaft. Zur interkulturellen Öffnung stationärer Altenpflegeeinrichtungen in Deutschland, Kassel 2018, S. 374.

[781] TNS Infratest: Abschlussbericht – Studie zur Wirkung des Pflege-Neuausrichtungs-Gesetzes (PNG) und des Ersten Pflegestärkungsgesetzes (PSG I) im Auftrag des BMG, München April 2017, S. 202.

[782] https://www.gkv-spitzenverband.de/pflegeversicherung/forschung/modellprojekte/pflege_abgeschlossene_projekte_8/ibip.jsp [Stand: 30.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Beauftragte setzt sich weiterhin dafür ein, dass Expertinnen und Experten für die Belange älterer und pflegebedürftiger Migrantinnen und Migranten in die Entwicklung von Versorgungsstrukturen einbezogen werden.

Kinder- und Jugendgesundheit

Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund sind eine wachsende Gruppe, deren Lebenssituation sich in vielen Bereichen nicht von derjenigen ohne Migrationshintergrund unterscheidet. Im gesundheitlichen Bereich liegen aber v. a. aufgrund von Familiennachzug und Fluchtzuwanderung Herausforderungen vor, zu deren Bewältigung Gesundheitspolitik beitragen muss.

Die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist bereits seit 2003 Gegenstand der Studie des Robert Koch-Instituts zur Kinder- und Jugendgesundheit in Deutschland (KiGGS). Die letzte Befragungswelle wurde 2014 bis 2017 mehrsprachig durchgeführt. Erste Auswertungen zeigen, dass sich Gesundheitsverhalten und gesundheitlicher Zustand im Vergleich zu den Ergebnissen der KiGGS-Basiserhebung (2003 bis 2006) und von KiGGS Welle 1 (2009 bis 2012) insgesamt verbessert und die Unterschiede nach sozioökonomischem Status und Migrationshintergrund deutlich abgenommen haben.[783]

Erste KiGGS-Datenauswertungen z. B. zur Mundgesundheit oder zu Vorsorgeuntersuchungen zeigen, dass Kinder und Jugendliche mit einem niedrigen sozioökonomischen Status – unabhängig vom Migrationshintergrund – i. d. R. häufiger von Gesundheitsproblemen und bestimmten Erkrankungen betroffen sind als Gleichaltrige aus sozial bessergestellten Familien. Allerdings kann sich ein beidseitiger Migrationshintergrund, d. h. wenn beide Elternteile einen Migrationshintergrund haben, verstärkend auf Gesundheitsprobleme auswirken.

Es ist positiv hervorzuheben, dass die Teilnahme an den U-Untersuchungen seit der KiGGS-Basiserhebung insgesamt deutlich zugenommen hat, dies gilt insbesondere auch für Familien mit niedrigem sozioökonomischem Status und für Familien mit Migrationshintergrund. Dadurch haben die Unterschiede in der Teilnahmerate, die in der Basiserhebung noch ausgeprägt waren, stark abgenommen. Während beispielsweise vor zehn Jahren 77,6 % der Kinder aus Familien mit beidseitigem Migrationshintergrund an der U6 im Alter von einem Jahr teilgenommen haben, liegt die aktuelle Teilnahme gemäß den KiGGS-Ergebnissen bei dieser Gruppe bei 97,0 %. Mit den einzelnen U-Untersuchungen werden somit nahezu alle Kinder erreicht. Zudem haben die meisten Kinder an der vollständigen Untersuchungsreihe, also an allen zehn U-Untersuchungen teilgenommen. Hier zeigen sich allerdings bei Kindern mit beidseitigem Migrationshintergrund geringe, statistisch bedeutsame Unterschiede: so haben Kinder mit beidseitigem Migrationshintergrund zu 94,4 % alle Untersuchungen absolviert im Vergleich zu 95,1 % der Kinder mit einseitigem und 98 % der Kinder ohne Migrationshintergrund.[784]

In der Prävention von Karies und Parodontitis spielt das Mundgesundheitsverhalten eine wichtige Rolle. Nach den Erhebungen von KiGGS wird rd. ein Fünftel der Kinder und Jugendlichen von den Empfehlungen zur Mundgesundheit nicht erreicht. Neben Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren sowie Heranwachsenden mit niedrigem sozioökonomischem Status gehören Kinder und Jugendliche mit beidseitigem Migrationshintergrund zu den besonderen Risikogruppen. So hatten 24,9 % der Kinder mit beidseitigem Migrationshintergrund, 9,8 % der Kinder mit einseitigem

[783] Die vollständige Auswertung der Befragungsdaten wird im 4. Quartal 2019 vorliegen.

[784] Journal of Health Monitoring 3 (2), 2018, DOI 10.17886/RKI-GBE-2018-067. Benjamin Kuntz, Julia Waldhauer, Johannes Zeiher, Jonas D. Finger, Thomas Lampert. Robert Koch-Institut, Berlin, Abteilung für Epidemiologie und Gesundheitsmonitoring, S. 72 f.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Migrationshintergrund und 5,8 % der Kinder ohne Migrationshintergrund sanierungsbedürftige, durch Karies zerstörte oder extrahierte Zähne.[785]

Die Prävalenz- und Versorgungsstudie „KiD 0-3 – Kinder in Deutschland“ hat nachgewiesen, dass der Migrationshintergrund für sich genommen keine Belastung darstellt. Treten zusätzliche Problemkonstellationen auf, wie Kommunikationsbarrieren, häufigere Armutslagen, geringere Bildung, kann dies zu einer kumulativen Belastung führen.[786] Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund bringen aber auch gesundheitsfördernde Potenziale mit:

- Sie kommen i. d. R. aus Familien, die mehrheitlich von nur einem Belastungsfaktor betroffen sind. Eine kumulative Belastung hängt – wie auch bei Familien ohne Migrationshintergrund – mit dem Bezug von Sozialleistungen zusammen.
- Sie sind gerade bei niedrigem sozioökonomischem Status deutlich weniger psychosozialen Belastungen ausgesetzt als nicht-migrantische Kinder und Jugendliche: In Familien mit Migrationshintergrund kommt es z. B. seltener zu lautstarken Auseinandersetzungen und das Gefühl innerer Wut tritt seltener auf. Auch sind die Mütter seltener alleinerziehend. Andere Belastungsmerkmale hingegen treten häufiger auf, wie niedrige Bildung, Anzeichen einer Depression oder innerfamiliäre Gewalt.[787]
- Unterstützungsangebote, die die Zielgruppe erreichen, werden gut in Anspruch genommen. Die Bereitschaft, Unterstützung anzunehmen, ist also groß, wobei die Studie zu dem Ergebnis kommt, dass die Passung zwischen Klienten und Angebot noch verbessert werden kann.

Flüchtlingsgesundheit

Nach den im 11. Bericht der Beauftragten dargestellten ersten Hilfsmaßnahmen zur Unterstützung der medizinischen Versorgung von Flüchtlingen besteht nach Erhebungen des BAMF eine überdurchschnittliche Zufriedenheit mit dem eigenen Gesundheitszustand unter Geflüchteten.[788] Es wird gleichzeitig deutlich, dass Flüchtlinge mehr traumatische Erfahrungen mitgebracht haben und ihre psychische Situation deutlich schlechter ist als im Durchschnitt der Bevölkerung. Diese Problematik hält auch in den ersten Jahren nach der Flucht an. Die BAMF-Repräsentativbefragung zeigt, dass Geflüchtete v. a. und deutlich häufiger als nicht Geflüchtete Depressivität und Einsamkeit bei sich feststellen.[789] Auch von den Kindern von Geflüchteten ist etwa jedes fünfte an einer posttraumatischen Belastungsstörung erkrankt. Die Gesamtprävalenz psychischer Erkrankungen lag bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen bei über 50 %.[790]

Die von der Beauftragten geförderte Untersuchung zu geflüchteten Frauen in Aufnahmeeinrichtungen aus Syrien, Afghanistan, Somalia und Eritrea[791] wies 2016 eine große Bandbreite von körperlichen und psychischen Beschwerden auf, wie stark

---

[785] Schmidtke, C. et al.: Inanspruchnahme der Früherkennungsuntersuchungen für Kinder in Deutschland – Querschnittergebnisse aus KiGGS Welle 2. In: Journal of Health Monitoring 3 (4), 2018, S. 5. DOI 10.17886/RKI-GBE-2018-093.

[786] Nationales Zentrum Frühe Hilfe (NZFH) / Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut (DJI) / TU Dortmund (Hrsg.): Datenreport Frühe Hilfen. Ausgabe 2017, Köln 2018, S. 11 ff.

[787] In der Studie des Nationalen Zentrums Frühe Hilfe (NZFH) 2018 wurden mehrere Belastungsmerkmale abgefragt, wie ungeplante Schwangerschaft, häufiges Gefühl innerer Wut, hohe elterliche Belastung, niedrige Bildung, innerfamiliäre Gewalt, alleinerziehend, frühe Elternschaft, lautstarke Auseinandersetzungen, Anzeichen einer Depression, Belastung durch Schreiverhalten und drei oder mehr kleine Kinder im Haushalt. Die Belastungsmerkmale wurden mit dem Migrationshintergrund und dem sozialen Status korreliert.

[788] BAMF-Kurzanalyse 05/2016.

[789] Ebd.

[790] Ebd.

[791] PD Dr. Schouler-Ocak, Meryam / Dr. Kurmeyer, Christine: Study on Female Refugees. Abschlussbericht. Gefördert von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin Februar 2017.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ausgeprägte Traurigkeit (40 %), Neigung zum Weinen (52 %), Schlafschwierigkeiten, Nervosität und Angstgefühle. 5 % der Frauen berichteten über stark ausgeprägte Selbstmordgedanken, 8 % über seltenere Selbstmordüberlegungen. Bei geflüchteten Frauen sind traumatische Erfahrungen sowie die unsichere Situation hinsichtlich des Aufenthaltsstatus oder der Bleibeperspektive in Deutschland Hauptursache für die vorwiegend psychosomatischen Beschwerden. Nach den traumatischen Fluchtgründen wie Lebensgefahr, Kriegen, Ermordung von Familienmitgliedern, Terror, Folter (über 10 %) nennen Frauen an fünfter Stelle zusätzlich die Gewalt, die sie als Frauen erlebt haben, wie z. B. Entführungen und sexualisierte Gewalt.

Die Bundespsychotherapeutenkammer hat im Januar 2018 „Psychische Erkrankungen bei Flüchtlingen in Deutschland“ zusammenfassend dargestellt. Demnach kommen die erfassten Studien zur Erkrankungshäufigkeit bezogen auf eine posttraumatische Belastungsstörung (PTBS) bei Flüchtlingen auf 16 % bis 22 %, bezogen auf alle psychischen Störungsbilder auf über 50 %.[792]. Bei der Interpretation dieser Rate ist zu beachten, dass heutzutage Epidemiologen auch bereits in der Allgemeinbevölkerung von einer 1-Jahresprävalenz psychischer Störungen von über 30 Prozent ausgehen.

Die Zugangsbarrieren in der Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen zeigen sich in den Befragungsergebnissen des WIdOmonitors auf Grundlage ihrer subjektiven Einschätzung: [793] Zwar gaben zwischen 80 % und 90 % der Geflüchteten an, Hilfe bei der medizinischen Versorgung erhalten zu haben. Aber 17,2 % gaben an, dass Ärzte oder Ärztinnen ihre Behandlung ablehnten, und dies erfolgte besonders häufig bei chronischen Erkrankungen (26,9 %).

Laut WIdOmonitor geben Geflüchtete die sprachliche Verständigung als Hauptproblem bei der medizinischen Versorgung an: [794]

- 61 % haben Schwierigkeiten, wenn es darum geht, einen muttersprachlichen Arzt zu finden.
- 56 % haben Schwierigkeiten, sich in einer Arztpraxis oder einem Krankenhaus verständlich zu machen oder Gesundheitsinformationen in einer für sie verständlichen Sprache zu erhalten (54,1 %).
- Rund jeder Zweite findet es schwierig herauszufinden, wo es in der näheren Umgebung Gesundheitsangebote (51 %) oder im Krankheitsfall professionelle Hilfe gibt.

Vor allem sprachliche Barrieren, unklare und bürokratische Abrechnungsmodalitäten bei der Dolmetscherbeantragung sowie unterschiedliche Regelleistungssysteme, in Abhängigkeit vom Aufenthaltsstatus (Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz oder im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung) werden bei der medizinischen Versorgung von den Geflüchteten als Hürden empfunden, die die Inanspruchnahme medizinischer Versorgung erschweren.

Einige Einrichtungen haben eigenständige Dolmetscher- und Sprachmittlerdienste eingerichtet, um nicht deutschsprachige Patientinnen und Patienten behandeln zu können und Menschen mit Migrationshintergrund bei Bedarf eine kultursensible Behandlung anzubieten. Migrations- und Integrationsprozesse und insb. Fluchterfahrungen können dadurch besser bei der Behandlung berücksichtigt werden.

Zum Beispiel bietet der Klinikverbund des Landschaftsverbands Rheinland muttersprachliche psychiatrische und psychotherapeutische Hilfen in drei Sprachen an und setzt bei Bedarf Sprach- und Kulturmittler systematisch ein.[795] Auch am

---

[792] Bei der Interpretation dieser Rate ist zu beachten, dass heutzutage Epidemiologen auch bereits in der Allgemeinbevölkerung von einer 1-Jahresprävalenz psychischer Störungen von über 30 Prozent ausgehen.

[793] WIdOmonitor Ausgabe 1/2018, Gesundheit von Geflüchteten in Deutschland – Ergebnisse einer Befragung von Schutzsuchenden aus Syrien, Irak und Afghanistan. Helmut Schröder, Klaus Zok, Frank Faulbaum.

[794] Ebd, S. 17 ff.

[795] https://klinikverbund.lvr.de/de/nav_main/frpatienten/migrationintegration_1/migration___integration.html [Stand 23.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf wird ein Dolmetscherdienst angeboten, der für die Patientinnen und Patienten kostenfrei ist.[796]

1.3.2 Projekte und Maßnahmen

Unter- und Überversorgung, Defizite in der Prävention, Drehtüreffekte oder das überdurchschnittlich häufige Aufsuchen von Notfallambulanzen haben ihre Ursache häufig in fehlendem Wissen über die Zielgruppe und fehlenden Informationen für die Betroffenen und für die Beschäftigten im Gesundheitswesen. Als Nettobeitragszahlende sind Krankenversicherte mit Migrationshintergrund eine wichtige und wachsende Gruppe, die z. T. auch mit zielgruppenspezifischen Maßnahmen erreicht werden muss.

Deshalb sollte ein Ziel von Forschungsprojekten, Praxisprojekten und strukturellen Maßnahmen sein, die Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten in ihre Vorhaben einzubeziehen. Dies ist im Berichtszeitraum – auch ausgelöst durch die verstärkte Flüchtlingszuwanderung – erstmals in größerem Umfang erfolgt. Allerdings fehlt es weiterhin in zentralen Bereichen an der Berücksichtigung der Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten, auch dort, wo eine überdurchschnittliche Belastung vorliegt, sowie an einer regelmäßigen Berücksichtigung der Zielgruppe in den Maßnahmen.

Als wichtiger Bestandteil der interkulturellen Öffnung gilt die Verfügbarkeit mehrsprachiger Informationen. Sie erleichtern denjenigen, die noch nicht ausreichend Deutsch sprechen, sowie den haupt- und ehrenamtlichen Beschäftigten, sich über das Gesundheitswesen, die Präventionsmaßnahmen und adäquate medizinische Hilfe zu informieren und zu verständigen. Sie tragen daher insgesamt zu einer Verbesserung der Gesundheitskompetenz bei, der sich auch die Allianz für Gesundheitskompetenz des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) widmet und die deshalb auch Menschen mit Migrationshintergrund adressiert.

Das BMG hat im Berichtszeitraum verschiedene Maßnahmen initiiert, die zu einer Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung von Migrantinnen und Migranten beitragen:

- Das Portal „Migration und Gesundheit“ ermöglicht direkten Zugang zu Informationsmaterialien zu allen Aspekten der Gesundheitsversorgung in über 40 Sprachen. Es richtet sich an Migrantinnen und Migranten sowie an haupt- und ehrenamtliche Helferinnen und Helfer, die Zugewanderte nach ihrer Ankunft unterstützen. Wichtige Themen werden für diese Zielgruppen vertiefend behandelt, wie z. B. die Funktionsweisen des Gesundheitswesens, Kindergesundheit und Informationen zum Impfen.
- Ergänzend bietet die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung mit dem digitalen Informationsportal „Migration, Flucht und Gesundheit“ eine umfangreiche Datenbank zu Tagungen, Fortbildungen, Materialien, Projekten und Anlaufstellen für Interessierte.
- Weitere grundlegende Informationen zum deutschen Gesundheitswesen sowie zu relevanten Gesundheitsthemen bietet der Wegweiser des BMG durch das deutsche Gesundheitswesen „Gesundheit für alle“, der in 14 Sprachen zur Verfügung steht. Er richtet sich insbesondere an bereits seit längerer Zeit in Deutschland lebende Migrantinnen und Migranten, die aufgrund von kulturellen oder sprachlichen Barrieren Versorgungsleistungen zu spät oder gar nicht in Anspruch nehmen. Der Wegweiser ermöglicht, das Gesundheitswesen kennen zu lernen und zu verstehen, um dann selbstständig die beschriebenen Regelangebote sinnvoll zu nutzen
- Darüber hinaus wird die Gesundheitskompetenz von Menschen mit Migrationshintergrund u.a. durch das Projekt MiMi – Gesundheitsförderung und Capacity Building mit Migranten für Migranten – gefördert.[797] Erweiterte

[796] https://www.uke.de/organisationsstruktur/zentrale-bereiche/international-office/dolmetscherdienst/index.html [Stand 23.09.2019].

[797] www.mimi-gesundheit.de [Stand 23.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zielsetzung ist es, das Präventionsverhalten zu stärken und durch Empowerment sowie den Aufbau lokaler Netzwerke die Integration in das deutsche Gesundheitssystem zu unterstützen. Migrantinnen und Migranten werden auf mehrsprachigen Informationsveranstaltungen mit Hilfe interkultureller Gesundheitsmediatoren über das Gesundheitswesen und seine präventiven Angebote informiert. Nicht nur Informationsangebote in verschiedenen Sprachen fördern die Gesundheitskompetenz von Migrantinnen und Migranten. Beispielhaft erwähnt wird hier der Präventionsbus, ein durch das BMG gefördertes, innovatives Modellprojekt mit gezielt aufsuchendem Ansatz. Im Berichtszeitraum wurden Schulen in Berlin und Brandenburg angesteuert und der Impfstatus und das Wissen zum Thema „Impfen“ von Schülerinnen und Schülern der 9. bis 11. Klasse mit und ohne Migrationshintergrund überprüft. Impflücken konnten so mit Zustimmung der Eltern geschlossen werden und der Wissensstand und die Erhöhung der Impfbereitschaft unter Jugendlichen deutlich verbessert werden.

- Digitalisierung erweitert das Spektrum der Maßnahmen und eröffnet neue Formen der Wissensvermittlung. Im Berichtszeitraum hat das BMG u.a. das Projekt eLearning-Plattform „Vielfalt pflegen“ zur Förderung transkultureller Kompetenzen in der Pflege initiiert. Sie wird ab Januar 2020 bundesweit und kostenfrei allen ambulanten und stationären Trägern zur Verfügung gestellt, die Pflegeleistungen in der Kranken- oder Altenpflege anbieten.

Viele Organisationen sind ebenfalls in diesem Feld aktiv geworden, wie Beispiele aus verschiedenen Arbeitsfeldern zeigen:

- Das Bündnis für Gesundheit des GKV-Spitzenverbands hat eine umfassende Bestandsaufnahme von Interventionen (Modelle guter Praxis) zur Gesundheitsförderung und Prävention bei Menschen mit Migrationshintergrund sowie eine Literatur- und Datenbankrecherche zu Gesundheitsförderungs- und Präventionsansätzen bei Menschen mit Migrationshintergrund erstellt, die Empfehlungen für soziokulturell sensible Projekte und Maßnahmen enthalten. Es werden insb. eine Kombination mehrerer Strategien empfohlen, u. a. der Einsatz muttersprachlicher Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, Mund-zu-Mund-Weitergabe, aufsuchende wohnortnahe Angebote in der Lebenswelt, die Partizipation der Zielgruppe, kultursensible Fachlichkeit und die Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen.
- Die Deutsche Gesellschaft für Palliativmedizin weist im mehrsprachigen Online-Portal „Wegweiser Hospiz- und Palliativversorgung“ auf migrationsspezifische Angebote hin.[798]
- Die Kassenärztliche Bundesvereinigung hat mit ihrer Broschüre „Vielfalt in der Praxis“ eine wichtige Hilfe für ambulante und stationäre Behandlungssituationen mit vielen Praxisbeispielen erstellt, die zu einer besseren Verständigung bei möglichen kulturell unterschiedlichen interpretierten Verhaltensweisen beiträgt und über Unterstützung und rechtliche Voraussetzungen informiert.[799]
- An der Klinik für Psychiatrie und Psychotherapie der Charité Campus Mitte in Berlin wurde 2002 das Zentrum für interkulturelle Psychiatrie und Psychotherapie (ZIPP) gegründet. Das ZIPP beschäftigt sich in den Bereichen Versorgung, Forschung und Lehre zentral mit seelischen Aspekten von Migration und Flucht. Eine wachsende Zielgruppe sind Geflüchtete, für die u. a. Akutsprechstunden und weitere muttersprachliche Therapien eingerichtet wurden.[800]

[798] https://www.wegweiser-hospiz-palliativmedizin.de/ [Stand 23.09.2019].

[799] https://www.kbv.de/html/vielfalt-in-der-praxis.php [Stand 23.09.2019].

[800] http://perspektiven-pvg.de [Stand 23.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Die Deutsche Rentenversicherung hat – wie bereits für die erwachsenen Rentenversicherten mit ausländischer Staatsangehörigkeit – festgestellt, dass auch Kinder mit Migrationshintergrund unterdurchschnittlich an Rehabilitationsangeboten teilnehmen. Ihr Anteil an der Kinder- und Jugendrehabilitation beträgt trotz ihres rd. 40%igen Bevölkerungsanteils weniger als 10 %. Gefördert durch die Deutsche Rentenversicherung hat das Ethno-Medizinische Zentrum e. V. darauf mit dem Projekt „MiMi-Reha-Kids“ zu den Hintergründen, den Bedarfen und Herausforderungen für die Zielgruppe der Kinder mit chronischen gesundheitlichen Beeinträchtigungen reagiert. Gerade bei chronischen Erkrankungen wie Asthma ist die Wirksamkeit von Rehabilitationsmaßnahmen nachgewiesen und trägt zu einer nachweisbaren Verbesserung von Lern-, Ausbildungs- und späteren beruflichen Erwerbsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen bei.

1.3.3 Ausblick

Wie im 11. Bericht der Beauftragten dargestellt, sind bei Gesetzgebung und institutionen- und verbandsübergreifenden Maßnahmenplänen die Bedarfe von Migrantinnen und Migranten als Zielgruppe berücksichtigt worden. Dies betrifft das Präventionsgesetz oder das GKV-Versorgungsstärkungsgesetz sowie den Innovationsfonds der Krankenkassen.

Die Zielgruppe findet sich aber nur punktuell in der Umsetzung der Maßnahmen. Deshalb sollte es ein Ziel von Gesundheitspolitik sein, diese Zielgruppe und hier insb. bei beidseitigem Migrationshintergrund und niedrigem sozioökonomischem Status systematischer in Forschung, Berichten, Maßnahmenplänen oder Leitlinien der Gesundheitsversorgung, der Prävention und Rehabilitation zu berücksichtigen, damit Investitionen und Verbesserungen diese Zielgruppe der Beitragszahlenden mit Migrationshintergrund ebenfalls umfassend erreichen.

Bund und Länder, Krankenkassen und Verbände müssen in ihren aus Mitgliedsbeiträgen der Versicherten sowie aus öffentlichen Mitteln finanzierten Leistungen, Projekten und Maßnahmen darauf achten, dass alle Beitragszahlenden – d. h. auch Mitglieder der Krankenkassen mit Migrationshintergrund – gleichermaßen von den Leistungen profitieren. Die Voraussetzungen hierfür sind systematische Kenntnisse über die Zielgruppe, ihre Problemlagen und ihre Erreichbarkeit.

Das Themenforum Gesundheit im Nationalen Aktionsplan Integration wird die zentralen Themen aufgreifen sowie bestehende Probleme und Lösungsansätze zur adäquaten gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung von Migrantinnen und Migranten ausarbeiten.

1.4 Sport verbindet

- Sport bringt Menschen zusammen, vermittelt Werte, gibt Orientierung und stärkt so den gesellschaftlichen Zusammenhalt.
- Für Frauen und Mädchen hat Sport eine wichtige emanzipatorische Funktion. Daher setzt sich die Beauftragte dafür ein, dass mehr Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund Zugang zum organisierten Sport erhalten.
- Der Anteil ehrenamtlich Engagierter mit Einwanderungsgeschichte sollte weiter erhöht werden, da dies die gesellschaftliche Integration stärkt.
- Um die verbindende Kraft des Sports für die Integration zu nutzen, sollten Sportvereine und -verbände weiter unterstützt werden (z.B. mit Programmen wie „Willkommen im Fußball“ oder „Integration durch Sport“).

Der organisierte Sport birgt großes Integrationspotential. Die rund 91.000 Sportvereine sind flächendeckend verbreitet und für fast alle Menschen in ihrem unmittelbaren Wohnumfeld erreichbar. Sport fördert die Begegnung von Menschen ganz unterschiedlicher sozialer, kultureller und ethnischer Herkunft. Er schafft Verständigung und baut wechselseitige Vorurteile im gemeinsamen Erleben ab. Der Sport vermittelt darüber hinaus Werte, Verhaltens- und Orientierungsmuster – wie Fair Play, Regelakzeptanz und Teamgeist – und trägt dadurch zur gesellschaftlichen Integration bei.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Integration im Sport und durch Sport findet aber nicht automatisch statt. Der Sport kann auch zur Verfestigung separierender Strukturen und Vorurteile beitragen. Auch teilweise gewaltsame Auseinandersetzungen können mit dem Sport verbunden sein. Daher muss die Integration im und durch Sport gezielt gefördert werden. Insbesondere die Vielzahl der in Verbänden und Vereinen ehrenamtlich Engagierten muss bei ihrer wichtigen Arbeit unterstützt werden.

Im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode bekennen sich die die Bundesregierung tragenden Parteien zur weiteren Unterstützung des Sports, um dessen integrative Kraft zur Entfaltung zu bringen: „Wir wissen um die überragende Bedeutung des Sports gerade für die Integration, die Inklusion und den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft. Der Sport erhält aufgrund seiner gesellschaftlichen Kraft auch in Zukunft unsere Unterstützung, sowohl im Breiten- wie auch im Leistungssport.“[801] Auch bei der Fort- und Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans Integration (NAP-I) gibt es erneut ein eigenständiges Themenforum „Sport“ unter Federführung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI).

Die Beauftragte setzt sich insb. dafür ein, mehr Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund den Zugang zum organisierten Sport zu ermöglichen. Gerade für Frauen und Mädchen kann der Sport eine wichtige emanzipatorische Funktion einnehmen. Sie können aus traditionellen Rollenverständnissen, nach denen Sporttreiben – insb. in der Öffentlichkeit – ausschließlich Männern vorbehalten ist, ausbrechen und sich nach eigenen Wünschen frei entfalten. Daher befürwortet die Beauftragte die Entwicklung niedrigschwelliger, zielgruppenspezifischer Angebote und Maßnahmen für Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund.[802]

Darüber hinaus ist es der Beauftragten ein wichtiges Anliegen, dass sich mehr Aktive mit Migrationshintergrund in Sportvereinen und -verbänden ehrenamtlich engagieren. Die Übernahme ehrenamtlichen Engagements spielt eine wichtige Rolle im Integrationsprozess. Durch ehrenamtliches Engagement können Menschen mit Einwanderungsgeschichte sich aktiv einbringen, Verantwortung übernehmen und die Gesellschaft mitgestalten. Daher begrüßt die Beauftragte Qualifizierungsprogramme und Programme für Führungskompetenzen, um den Anteil der Ehrenamtlichen mit Migrationshintergrund im organisierten Sport zu erhöhen.

Gerade für Flüchtlinge ist der Sport eine gute Möglichkeit, in Kontakt mit der Gesellschaft zu kommen, die Deutschkenntnisse zu verbessern und sich über den Sport in die Gesellschaft zu integrieren. Die Beauftragte setzt sich daher dafür ein, dass Sportvereine und -verbände die notwendige Unterstützung erhalten, um die Integration von Flüchtlingen im und durch den Sport zu fördern. Neben Qualifizierungsmaßnahmen zur Übernahme ehrenamtlicher Aufgaben, die es den Flüchtlingen ermöglichen, vom empfangenden Objekt von Hilfemaßnahmen zum gestaltenden Subjekt von Sportangeboten zu werden und somit auch der Gesellschaft etwas zurückzugeben, sind hier auch spezifische Maßnahmen für geflüchtete Frauen und Mädchen sowie eine Verknüpfung von Sportangeboten mit Berufsorientierung und Arbeitsmarktintegration zielführend.

1.4.1 Integrationspotenziale der Sportvereine in Deutschland

Die Aufgabe von Sportvereinen ist in erster Linie die Organisation des Sportangebots für ihre Mitglieder. Sportvereine wissen aber sehr wohl um ihr Potenzial, über die reine Organisation des Sportangebots hinaus ihrer gesellschaftspolitischen Verantwortung gerecht zu werden, indem sie sich maßgeblich für die Integration verschiedener

[801] Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode, Berlin 2018, S. 136.

[802] Vgl. Kleindienst-Cachay, Christa / Bahlke, Steffen: Chancen und Probleme von Mädchen mit Migrationshintergrund im Sport – ein Forschungsüberblick. In: Gebken, Ulf / Vosgerau, Söhnke (Hrsg.): Fußball ohne Abseits. Ergebnisse und Perspektiven des Projekts „Soziale Integration von Mädchen durch Fußball“, Wiesbaden 2014, S. 67–93.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bevölkerungsgruppen engagieren und dadurch den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken.[803]

Diese gemeinwohlorientierte Ausrichtung der Vereinsangebote wird auch bei der Vereinsbefragung im Rahmen des Sportentwicklungsberichts 2015/2016 deutlich: Demnach stimmen 91 % der Sportvereine in Deutschland der Aussage voll oder ganz zu, Werte wie Fair Play oder Toleranz vermitteln zu wollen. Damit liegt die Wertevermittlung an erster Stelle der meistgenannten Ziele der Sportvereine in Deutschland, gefolgt von der Ermöglichung preiswerten Sporttreibens (85 %) und der gleichberechtigten Partizipation von Mädchen bzw. Frauen und Jungen bzw. Männern (81 %). Immerhin rd. 73 % der Sportvereine stimmen dem Ziel, Menschen mit Migrationshintergrund Sport zu ermöglichen, voll und ganz zu, und bei 29 % trifft dies auf das Engagement für Geflüchtete zu.[804] Die Gemeinwohlorientierung wird demnach bei den Sportvereinen in Deutschland großgeschrieben.

Aber können die Sportvereine diese Ziele auch erfüllen? Wie viele Menschen mit Migrationshintergrund erreichen die Sportvereine überhaupt in Deutschland? Und gelingt es den Vereinen, Menschen mit Migrationshintergrund auch für die Übernahme einer ehrenamtlichen Tätigkeit im Verein zu gewinnen?

Der Sport erreicht weite Teile der Bevölkerung. Die über 90.000 Sportvereine in Deutschland haben rd. 27,4 Mio. Mitgliedschaften.[805] Menschen mit Migrationshintergrund sind nach wie vor deutlich seltener Mitglieder in einem Sportverein als Menschen ohne Migrationshintergrund. Die vorliegenden empirischen Erkenntnisse zur Teilnahme von Sportlerinnen und Sportlern mit Migrationshintergrund am organisierten Sport verdeutlichen dies.

So haben laut dem Sportentwicklungsbericht 2013/2014, in dem zuletzt Angaben zum Anteil der Sportvereinsmitglieder mit Migrationshintergrund enthalten sind, insgesamt rd. 1,7 Mio. Mitglieder in Sportvereinen einen Migrationshintergrund. Dies entspricht einem Anteil von 6,2 % an allen Sportvereinsmitgliedern.[806] Verglichen mit ihrem Bevölkerungsanteil von 20,3 % im Jahr 2014[807] sind Menschen aus Einwandererfamilien in Sportvereinen demnach deutlich unterrepräsentiert.

Im Sportentwicklungsbericht 2015/2016 wird auf die Angabe des Anteils der Mitglieder mit Migrationshintergrund in Sportvereinen verzichtet, da der durchschnittliche Mitgliederanteil von Menschen mit Migrationshintergrund in den Vereinen nicht vorliegt. Dafür werden Vereine betrachtet, bei denen der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an den Mitgliedern nach eigener Einschätzung mehr als ein Viertel beträgt und damit höher ist als ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung von 21 %. Dies trifft auf 6,5 % bzw. knapp 5.900 Vereine in Deutschland zu. Mit der Größe der Vereine sowie der Anzahl der Sparten der angebotenen Sportarten nimmt der Anteil der Vereine mit mehr als einem Viertel Mitgliedern mit Migrationshintergrund zu.[808]

Während 53 % der Vereine über einen Mitgliederanteil von Menschen mit Migrationshintergrund zwischen 1 % und 10 % verfügen, verzeichnet ein Viertel der

---

[803] Vgl. Nobis, Tina: Integrationsfunktionen von Sportvereinen in der Migrationsgesellschaft. In: Jaitner, David / Körner, Swen (Hrsg.): Soziale Funktionen von Sportvereinen: revisited, Berlin 2018.

[804] Vgl. Breuer, Christoph / Feiler, Svenja: Sportvereine in Deutschland – ein Überblick. In: Breuer, Christoph (Hrsg.): Sportentwicklungsbericht 2015/2016. Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland, Köln 2017, S. 7 ff.

[805] Deutscher Olympischer Sportbund: Bestandserhebung 2018, Frankfurt am Main 2019, S. 3.

[806] Breuer, Christoph / Feiler, Svenja: Sportentwicklungsbericht 2013/2014 – Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland – Kurzfassung, Köln 2015, S. 22.

[807] Statistisches Bundesamt (Destatis): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2014. Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden 2015, S. 7.

[808] Vgl. Breuer, Christoph / Feiler, Svenja: Integrationsleistungen der Sportvereine in Deutschland. In: Breuer, Christoph (Hrsg.): Sportentwicklungsbericht 2015/2016. Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland, Köln 2017, S. 175 f.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vereine überhaupt keine Mitglieder mit Migrationshintergrund. Bei 1 % der Vereine liegt der Mitgliederanteil der Migranten hingegen bei über 75 %.[809]

Einen großen Einfluss auf den Anteil der Vereinsmitglieder mit Migrationshintergrund hat dabei die Gemeindegröße. Während es in kleinen Gemeinden mit bis zu 20.000 Einwohnern kaum Vereine mit einem Mitgliederanteil von Menschen mit Migrationshintergrund von über 25 % gibt (2,8 %), steigt ihr Anteil in großen Gemeinden bzw. Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnern auf 16 % an. Dies korreliert mit dem Anteil der Migrantinnen und Migranten an der Bevölkerung, der ebenfalls in Großstädten deutlich höher ist als in ländlichen Räumen. Dies bestätigen auch die länderspezifischen Betrachtungen, wobei die Ergebnisse durch die Ost-West-Unterschiede noch überlagert werden: Die meisten Sportvereine mit mehr als 25 % Mitgliedern mit Migrationshintergrund finden sich in den drei Stadtstaaten (und damit Großstädten) Hamburg (20,7 %), Bremen (15 %) und Berlin (11,8 %). In den eher ländlich geprägten westdeutschen Flächenländern Niedersachsen (3,2 %) und Schleswig-Holstein (2,8 %) sind hingegen nur wenige solcher Vereine zu finden. In den ostdeutschen Flächenländern variieren die Anteile zwischen 0,2 % in Sachsen-Anhalt und 0,8 % in Sachsen, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern. Hier spiegelt sich der geringe Bevölkerungsanteil von Menschen mit Migrationshintergrund in Ostdeutschland wider.[810]

Die Ost-West-Unterschiede werden durch die Betrachtung der Verteilung des Anteils von Mitgliedern mit Migrationshintergrund weiter verdeutlicht. So geben über die Hälfte der Vereine in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen an, überhaupt keine Mitglieder mit Migrationshintergrund im Verein zu haben. In Brandenburg trifft dies auf 49 % der Vereine zu. Im Vergleich dazu sind in Westdeutschland anteilig die meisten Vereine ohne Migranten in Schleswig-Holstein zu finden. Hier liegt der Anteil bei 30 %. Deutlich weniger Vereine ohne Menschen mit Migrationshintergrund (weniger als jeder fünfte Verein) gibt es in Baden-Württemberg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Berlin. In den drei Stadtstaaten gibt es die größte Dichte an Sportvereinen mit einem hohen bis sehr hohen Anteil an Mitgliedern mit Migrationshintergrund. In Hamburg und Bremen geben sogar 5 % der Vereine an, mehr als drei Viertel ihrer Mitglieder hätten einen Migrationshintergrund.[811]

Große Unterschiede hinsichtlich des Anteils der Vereinsmitglieder mit Migrationshintergrund zeigen sich auch bei der Betrachtung der verschiedenen Sportarten: „So ist die Wahrscheinlichkeit eines mehr als 25-prozentigen Mitgliederanteils von Menschen mit Migrationshintergrund signifikant höher in Vereinen, die Basketball/Streetball, Boxen, Fußball, Judo oder Schwimmen anbieten. Die Wahrscheinlichkeit eines Mitgliederanteils von mehr als 25 % Migranten fällt hingegen signifikant geringer aus, wenn der Verein Badminton, Gymnastik, Kanu/Kajak, Radsport, Reitsport, Schießsport, Tauchen, Tennis oder Tischtennis im Programm hat.“[812]

Positive Effekte zeigen sich zudem bei speziellen Angeboten sportlicher Aktivitäten für Menschen mit Migrationshintergrund, bei der Existenz spezieller Mannschaften, bei Kooperationen mit Sportorganisationen oder der Stadt, Gemeinde bzw. Kommune sowie durch besondere (z. B. reduzierte) Mitgliedsbeiträge. Gezielte Maßnahmen zur Steigerung der Teilnahme von Menschen mit Migrationshintergrund haben immerhin 17,5 % der Sportvereine in Deutschland entwickelt.[813]

Die vorliegenden empirischen Erkenntnisse zeigen demnach, dass Menschen mit Migrationshintergrund insgesamt im organisierten Sport deutlich unterrepräsentiert sind. Neben regionalen Unterschieden sowie der Gemeindegröße haben dabei insb. die angebotenen Sportarten sowie spezifische Maßnahmen zur Steigerung der Teilnahme

[809] Vgl. ebd., S. 105.

[810] Vgl. ebd., S. 176 f., 181.

[811] Vgl. ebd., S. 178.

[812] Ebd., S. 179.

[813] Vgl. ebd., S. 102.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

von Menschen mit Migrationshintergrund Einfluss auf den Anteil der Vereinsmitglieder mit Migrationshintergrund.

Gleichwohl sind die vorliegenden empirischen Erkenntnisse des Sportentwicklungsberichts nur bedingt aussagekräftig, da darin nur aggregierte Daten auf Grundlage einer Vereinsbefragung enthalten sind. Die Angaben zum Anteil der Mitglieder mit Migrationshintergrund beruhen dabei auf Schätzungen von Vereinsverantwortlichen. Die Beauftragte befürwortet daher, eine repräsentative Mitgliederbefragung bei den Sportvereinen in Deutschland durchzuführen, um aussagekräftigere Daten zum Anteil der Vereinsmitglieder sowie der ehrenamtlich Aktiven mit Migrationshintergrund zu erhalten.

1.4.2 Engagement der Sportvereine und -verbände für Flüchtlinge

Auch bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten spielt der Sport eine wichtige Rolle. Als im Herbst 2015 überdurchschnittlich viele Menschen nach Deutschland kamen, gehörten die Fußballvereine zu den ersten, die ihre Vereinsheime und Mannschaften öffneten und Geflüchtete unbürokratisch und kreativ integrierten. Sie organisierten Solidaritätsturniere, offene Sportangebote und Kleiderbörsen und trugen so zur Integration der Geflüchteten bei. Gerade der Sport bringt überall Menschen auch über kulturelle Unterschiede hinweg schnell und unkompliziert zusammen und kann so den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken. Dies gilt insb. auch in ländlichen Räumen: In vielen Dörfern in Deutschland gibt es einen Fußballverein. Und die Mitgliedschaft im Verein ist oft zugleich der Schlüssel zur Dorfgemeinschaft. Dies gilt es zu nutzen.

Laut Sportentwicklungsbericht 2015/2016 stimmen knapp 29 % der Sportvereine der Aussage, dass sie sich für Flüchtlinge engagieren, völlig oder eher zu. Und 18,2 % aller Sportvereine in Deutschland bieten demnach besondere Maßnahmen für Flüchtlinge an.[814] Dabei fällt auf, dass das Engagement mit der Größe der Sportvereine zunimmt. So engagieren sich über 71 % der großen Sportvereine mit mehr als 2.500 Mitgliedern stark für Flüchtlinge, während nur gut jeder fünfte sehr kleine Sportverein mit unter 100 Mitgliedern sich stark für Flüchtlinge engagiert.[815] Regional zeigt sich beim Engagement ein leichtes Ost-West-Gefälle: Am meisten engagieren sich nach Selbsteinschätzung Sportvereine im Saarland (36,1 %) sowie in Rheinland-Pfalz (32,6 %) stark für Flüchtlinge, während Vereine in Mecklenburg-Vorpommern (20,5 %) und in Sachsen (19,1 %) die geringsten Zustimmungswerte hinsichtlich ihres Flüchtlingsengagements aufweisen.[816]

Betrachtet man die verschiedenen Sportarten, so zeigt sich, dass insb. Vereine mit Angeboten in Basketball, Boxen, Fußball, Ringen, Trendsport und Schach solche Angebote für Flüchtlinge machen. Vereine mit Angeboten in Golf, Luftsport, Pferdesport, Rudern, Schießsport, Segeln, Skisport, Tauchen oder Tennis sind hingegen unterproportional vertreten. Es wird deutlich, dass Vereine, die insb. Mannschaftssportarten, Kampfsportarten und neue Sportarten anbieten, sich in ihrer Selbstwahrnehmung stärker für Flüchtlinge engagieren.[817]

Am weitesten verbreitet sind dabei spezifische Sportangebote für Geflüchtete (11,3 % aller Sportvereine in Deutschland), gefolgt von einer besonderen Beitragspolitik (10,2 %). Relevant sind zudem einschlägige Kooperationen mit der Kommune (5 %) sowie mit anderen Sportorganisationen (1,8 %). Spezielle Mannschaften für Flüchtlinge bilden hingegen eher die Ausnahme (1 %).[818]

Dieses Engagement ist umso erstaunlicher, als zugleich 3.400 Sportvereine bei der Befragung angaben, durch die Nutzung von Sportanlagen als Flüchtlingsunterkunft

---

[814] Breuer, Christoph / Feiler, Svenja / Nowy, Tobias: Sportvereine, Sportbünde und Flüchtlinge. In: Breuer, Christoph (Hrsg.): Sportentwicklungsbericht 2015/2016. Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland, Köln 2017, S. 47.

[815] Vgl. ebd., S. 59 f., 65.

[816] Vgl. ebd., S. 61, 67.

[817] Vgl. ebd., S. 63 f.

[818] Vgl. ebd., S. 47.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

eingeschränkt gewesen zu sein.[819] So wurden nach Schätzungen des Deutschen Olympischen Sportbunds (DOSB) und seiner Mitgliedsverbände in der Hochphase der Flüchtlingszuwanderung am Jahresende 2015 rd. 1.000 Sporthallen als Flüchtlingsunterkünfte genutzt.[820]

Auch den Sportverbänden kommt beim Engagement für Geflüchtete eine wichtige Aufgabe zu. So stimmen drei Viertel der Stadt- und Kreissportbünde der Aussage zu, dass sie sich für Flüchtlinge engagieren, wobei knapp die Hälfte (48,7 %) der befragten Sportbünde Anbieter von eigenen Sportangeboten sind.[821] Und etwas mehr als die Hälfte der Stadt- und Kreissportbünde gaben bei der Befragung an, einen Beauftragten für Flüchtlingsbelange zu haben.[822] Bemerkenswert ist, dass insgesamt 59,3 % der Stadt- und Kreissportbünde der „Umsetzung von Programmen und Projekten im Bereich Flüchtlinge“ eine sehr hohe oder eine hohe Priorität zumessen, während lediglich für 1,5 % der Sportbünde dieser Bereich eine geringe Priorität hat.[823]

Gleichwohl sind die über 90.000 Sportvereine in Deutschland mit ihren rd. 27,4 Mio. Mitgliedschaften auch ein Spiegel der Gesellschaft, und so, wie es in der Gesellschaft Ressentiments gegen Flüchtlinge gibt, treten diese Ressentiments auch in manchen Vereinen auf. Daher ist es sehr wichtig, die Sportvereine und -verbände in ihrem Engagement für Geflüchtete zu unterstützen, um etwa offene Sportangebote, die Bereitstellung von Trainingskleidung, die Organisation von Fahrdiensten, Besuche in den Übergangswohnheimen und die Förderung der weiter gehenden gesellschaftlichen Integration finanzieren zu können. Wenn diese Kosten zulasten der übrigen Vereinsmitglieder gehen, kann das in den Vereinen eine Neiddebatte auslösen, die der Flüchtlingsarbeit zuwiderläuft. Es muss daher darauf geachtet werden, dass die Unterstützung dem Verein als Ganzem zugutekommt.

Um die Sportvereine und -verbände in ihrem Engagement für Geflüchtete zu unterstützen, fördert die Beauftragte vier Sportprogramme für Flüchtlinge: „Willkommen im Fußball“ der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung (DKJS) in Kooperation mit der DFL Stiftung, „2:0 für ein Willkommen“ der DFB-Stiftung Egidius Braun, „Willkommen im Sport“ des DOSB sowie „Orientierung durch Sport“ der Deutschen Sportjugend (dsj).

Bei dem Projekt „Willkommen im Fußball“ der DKJS in Kooperation mit der DFL Stiftung steht der Profifußball im Mittelpunkt. Bei dem Projekt werden an 23 Standorten der Bundesliga und der Zweiten Bundesliga lokale Bündnisse der Profivereine mit Amateurvereinen, Bildungseinrichtungen, Flüchtlingsinitiativen, Wohlfahrtsverbänden etc. ins Leben gerufen, die Fußball- und Bildungsangebote für junge Flüchtlinge bis 27 Jahre organisieren. Die offenen Trainingsangebote und regelmäßigen Projektturniere werden dabei mit Bildungs-, Beratungs- und Begegnungsangeboten verknüpft, um die Kompetenzen der Jugendlichen umfassend zu stärken. 2018 stehen drei Schwerpunktthemen im Mittelpunkt der Förderung:

- Sportangebote für geflüchtete Mädchen und Frauen,
- Verknüpfung von Sportangeboten mit Berufsorientierung
- Qualifizierung von Flüchtlingen für das Ehrenamt im Sportverein.

In dem Projekt werden jede Woche bundesweit knapp 60 Trainingseinheiten umgesetzt und rd. 870 junge Menschen mit und ohne Fluchthintergrund eingebunden. Zusätzlich zu den Fußballtrainings organisieren die Bündnisse u. a. wöchentliche Sprachkurse, Betriebsbesichtigungen oder Beratungsangebote. Daran beteiligen sich bundesweit rd.

---

[819] Vgl. ebd., S. 47. Allerdings ist zu beachten, dass Sporthallen erst im Laufe der Erhebung (17.09. bis 08.12.2015) sowie danach verstärkt als Flüchtlingsunterkünfte genutzt wurden, weshalb diese Problematik zum Zeitpunkt der Befragung nur teilweise erfasst werden konnte und die tatsächliche Zahl der beeinträchtigten Vereine vermutlich höher war.

[820] Vgl. ebd., S. 48.

[821] Vgl. ebd., S. 91.

[822] Vgl. ebd., S. 48.

[823] Vgl. ebd., S. 93.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

100 verschiedene Organisationen. Innerhalb der Bündnisangebote übernehmen zudem bereits mehr als 100 junge Geflüchtete selbst Verantwortung – z. B. als Übungsleiterinnen und Übungsleiter, Co-Trainerinnen und Co-Trainer oder Sprachmittlerinnen und Sprachmittler.[824]

Gemeinsam mit der DFB-Stiftung Egidius Braun unterstützt die Beauftragte im Rahmen des Projekts „2:0 für ein Willkommen“ schwerpunktmäßig Aktivitäten, die die weiter gehende gesellschaftliche Integration von Geflüchteten zum Ziel haben. Gefördert werden insb. folgende Maßnahmen:

- Bildungs- und Nachhilfeangebote (z. B. spezielle Sprachförderprogramme im Fußball)
- Begegnungsfeste (z. B. Aktionstage auf den DFB-Minispielfeldern oder in Schulen)
- Schul-Fußball-AGs für Flüchtlingskinder
- Qualifizierungsmaßnahmen für Tätigkeiten im Fußball (insb. niedrigschwellige Angebote)
- Organisation von Ausbildungs-/Praktikums-/Jobbörsen
- Vernetzungstreffen zum Austausch engagierter Akteure
- Spezielle Programme und Maßnahmen für geflüchtete Frauen und Mädchen

Seit 2015 wurden bereits über 3.600 Vereine finanziell gefördert. Dies zeigt, wie viele Fußballvereine in Deutschland sich ehrenamtlich für Geflüchtete engagieren.[825]

Um die Vereine in diesem Engagement zu unterstützen und möglichst vielen Flüchtlingen zu ermöglich, Fußball zu spielen, hat die Beauftragte zudem gemeinsam mit dem Deutschen Fußball-Bund (DFB) die Broschüre „Willkommen im Verein! Fußball mit Flüchtlingen“ herausgegeben.[826] Die Broschüre bietet Hinweise für die Vereinspraxis und die ehrenamtliche Arbeit mit Flüchtlingen und zeigt Möglichkeiten auf, Flüchtlingen den Einstieg in den organisierten Vereinssport zu erleichtern. Sie bietet einen Überblick zu Themen wie Versicherungsschutz, Vereinsmitgliedschaft, Spielberechtigungen und Unterstützungsmöglichkeiten.

Auch über den Fußball hinaus sind viele Vereine aktiv und tragen so zur Stärkung des Zusammenhalts in unserer Gesellschaft bei. Um zu zeigen, mit wie viel Elan und kreativen Ideen sich die Fußballvereine in unserem Land für Geflüchtete engagieren – vom Sprachkurs über die Hausaufgabenhilfe bis hin zur Ausbildungsbörse –, hat die Beauftragte gemeinsam mit dem DFB eine weitere Handreichung veröffentlicht. Die vielen positiven Beispiele in der Handreichung „Im Fußball zu Hause! Flüchtlinge im Fußballverein“ sollen Anregungen geben und auch Ansporn für weitere Vereine sein, aktiv zu werden.[827]

Denn Flüchtlinge sind für viele Fußballvereine eine echte Verstärkung: Als neue Mitspieler sichern sie den Erhalt der zweiten Mannschaft oder sie gestalten ehrenamtlich als Platzwart, Übungsleiter oder Schiedsrichter das Vereinsleben aktiv mit und bereichern es. So haben in den letzten Jahren insgesamt rd. 80.000 Geflüchtete einen Spielerpass

---

[824] Weitere Informationen unter: https://www.dkjs.de/themen/alle-programme/willkommen-im-fussball/ [Stand 23.10.2019]. Vgl. auch https://www.dfl-stiftung.de/willkommen-im-fussball/ [Stand 23.10.2019].

[825] Weitere Informationen zum Programm unter: https://www.egidius-braun.de/engagement-fuer-fluechtlinge/ [Stand 23.019.2019].

[826] Deutscher Fußball-Bund / Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Willkommen im Verein! Fußball mit Flüchtlingen. 3., aktualisierte Aufl., Frankfurt am Main / Berlin 2019.

[827] Deutscher Fußball-Bund / Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Im Fußball zu Hause! Flüchtlinge im Fußballverein. 2., aktualisierte Aufl., Frankfurt am Main / Berlin 2019.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

erhalten und spielen heute im Wettbewerb Fußball.[828] Dies zeigt, wie erfolgreich die Integration im Fußball verläuft.

Als besonders vielversprechend erweisen sich dabei Kooperationen zwischen Sportvereinen und Schulen. Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Teilnahmebarrieren bei Sportvereinen wesentlich höher sind als beim niedrigschwelligen Angebot von Sport-AGs in Schulen: „Offenbar gelingt es, unter den Rahmenbedingungen der Schule genau jene Einwanderergruppen zu erreichen, die in den Sportvereinen am deutlichsten unterrepräsentiert sind.“[829] So können insb. Mädchen mit Migrationshintergrund durch niedrigschwellige Angebote in den Schulen besonders gut erreicht und darüber auch für eine Mitgliedschaft in Sportvereinen begeistert werden.[830]

Ziel des Projekts „Willkommen im Sport (WiS) – Sport und Bewegungsangebote für Flüchtlinge“ des DOSB ist es, Flüchtlinge im Sinne einer gelebten Willkommenskultur an Sport- und Bewegungsangebote heranzuführen und dabei Kontakte zur Gesellschaft herzustellen. Dabei sollen insb. andere Sportarten als der Fußball unterstützt werden, wobei auch ein besonderer Schwerpunkt auf dem Angebot von Schwimmkursen für Geflüchtete liegt. Eine vermehrte Ansprache der Zielgruppe „Mädchen und Frauen“ sowie niedrigschwellige Qualifizierungsmaßnahmen sind weitere Schwerpunkte des Projekts. Ein ausdrückliches Ziel des Projekts ist auch die Einbindung von Flüchtlingen in die Ehrenamtspositionen der Vereine. Als roter Faden zieht sich dabei die Vermittlung der Werte des Sports durch das Projekt, insb. des respektvollen und toleranten Miteinanders. In der Förderperiode 2015 bis 2017 beteiligten sich insgesamt 13 der 16 Landessportbünde (LSB) an dem bundesweiten Projekt. 2018 führten sieben LSB das Projekt fort. Im Jahr 2019 sind es neun Verbände, die das Projekt „Willkommen im Sport“ in ihrem Bundesland durchführen.[831]

Zielgruppe des Projekts „Orientierung durch Sport (OdS)“ der dsj sind junge, v. a. unbegleitete Flüchtlinge. Für diese Zielgruppe sollen zum einen Angebote sportlicher Aktivitäten geschaffen werden, zum anderen stehen die Koordinierung und Qualifizierung von jungen Engagierten in diesem Themenfeld im Mittelpunkt des Projekts. In dem Projekt werden bundesweit Maßnahmen für junge (unbegleitete) Flüchtlinge umgesetzt – vom Anfänger-Schwimmkurs über Fahrradkurse bis hin zu Karate, Rudern, Tischtennis und Klettern. Seit Projektbeginn standen in über 100 einzelnen Maßnahmen insgesamt mehr als 22 Sportarten zur Auswahl. Die Angebote werden dabei fast ausschließlich von jungen ehrenamtlich Engagierten durchgeführt.[832]

Die vier von der Beauftragten geförderten Projekte zur Unterstützung von Geflüchteten im Sport passen sich dabei den gesellschaftlichen Herausforderungen an. Ging es in den Jahren 2015 und 2016 bei der Flüchtlingsaufnahme in erster Linie darum, ein Dach über dem Kopf, Kleidung und Essen zu organisieren, muss jetzt die Integration der Flüchtlinge in die Gesellschaft angegangen werden. Die vier Sportprojekte spiegeln diese gesellschaftliche Entwicklung wider. Ging es zu Beginn noch primär darum, offene Mitmachangebote für Flüchtlinge zu etablieren, stehen nun die Qualifizierung, die Übernahme ehrenamtlichen Engagements, die Berufsorientierung sowie spezielle

---

[828] Vgl. Deutscher Fußball-Bund / Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Willkommen im Verein! Fußball mit Flüchtlingen. 3., aktualisierte Aufl., Frankfurt am Main / Berlin 2019, S. 2.

[829] Mutz, Michael / Burrmann, Ulrike: Integration. In: Schmidt, Werner et al. (Hrsg.): Dritter Deutscher Kinder- und Jugendsportbericht. Kinder- und Jugendsport im Umbruch, Schorndorf 2015, S. 261.

[830] Vgl. Gebken, Ulf / Vosgerau, Söhnke (Hrsg.): Fußball ohne Abseits. Ergebnisse und Perspektiven des Projekts „Soziale Integration von Mädchen durch Fußball“, Wiesbaden 2014.

[831] Weitere Informationen unter: https://integration.dosb.de/inhalte/projekte/wis-willkommen-im-sport-fuer-gefluechtete/. Für Good-Practice-Beispiele sowie eine Checkliste für eine Projektplanung vgl. Deutscher Olympischer Sportbund / Deutsche Sportjugend im Deutschen Olympischen Sportbund (Hrsg.): Aktiv im Sport für und mit Geflüchteten. Praxisbeispiele aus den Projekten „Willkommen im Sport“ und „Orientierung durch Sport“, Frankfurt am Main 2017.

[832] Weitere Informationen unter: https://www.dsj.de/ods/ [Stand 23.01.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Angebote für geflüchtete Frauen und Mädchen[833] und damit die Förderung der gesellschaftlichen Integration der Geflüchteten im Fokus der Projekte.

Auch das Programm „Integration durch Sport“ des BMI, das vom BAMF gemeinsam mit dem DOSB, den LSB und lokalen Stützpunktvereinen bundesweit umgesetzt wird, ist seit Ende Oktober 2015 für alle Asylsuchenden und Geduldeten, unabhängig von Herkunft und Bleibeperspektive, geöffnet. Das Programm „Integration durch Sport“ des BMI, das 1989 unter dem Namen "Sport für alle – Sport mit Aussiedlern" begann, wird vom BAMF gemeinsam mit dem Deutschen Olympischen Sportbund, den Landessportbünden sowie lokalen Stützpunkt- und programmnahen Vereinen bundesweit umgesetzt. Im Zuge der Zielgruppenerweiterung wurde die Förderung des BMI für das Jahr 2016 fast verdoppelt (Ansatz insgesamt 11,18 Mio. €), seit 2017 stehen insgesamt 11,4 Mio. € jährlich zur Verfügung.

Durch das Programm werden Menschen mit Migrationshintergrund dafür gewonnen, sich aktiv auf allen Ebenen des Vereinslebens einzusetzen – sowohl als aktive Mitglieder als auch als Ehrenamtliche (Integration in und durch den Sport). Dabei soll insbesondere auch das Engagement in den formalen Strukturen (z.B. Übernahme von Ämtern im Vereinsvorstand durch Menschen mit Migrationshintergrund) gefördert werden. Zusätzlich werden Qualifizierungsmaßnahmen für Ehrenamtliche und Funktionäre aus der Aufnahmegesellschaft für den Umgang mit Interkulturalität im Sport angeboten. Laut der wissenschaftlichen Begleitung der Humboldt-Universität zu Berlin verfügten im Jahr 2016 85,4 % aller Stützpunktvereine im Bundesprogramm über besondere Maßnahmen für Geflüchtete.[834] Im Jahr 2018 haben 4.000 Vereine von einer Förderung profitiert, engagierten sich 24.100 Menschen freiwillig, z.B. als Übungsleiterinnen und -leiter, Trainerinnen und Trainer oder Freiwilligendienstleistende, und führten die Landessportbünde 15.100 programmeigene Angebote und Maßnahmen durch.[835]

1.4.3 Ausblick

Die Sicherstellung der Teilhabe von Flüchtlingen an den Angeboten des organisierten Sports wird die Sportvereine und -verbände auch in den kommenden Jahren weiterhin vor Herausforderungen stellen. Dabei können insb. Geflüchtete nicht zuletzt aufgrund ihrer günstigen Altersstruktur auch eine große Chance für die Sportvereine darstellen. Denn viele Sportvereine haben aufgrund des demografischen Wandels Probleme, ausreichend neue Mitglieder zur Aufrechterhaltung ihrer Mannschaften, insb. aber für die ehrenamtlichen Aufgaben im Verein zu gewinnen.

Dabei dürfen aber auch die übrigen Herausforderungen nicht vernachlässigt werden. Nach wie vor sind bestimmte Zielgruppen – insb. Frauen und Mädchen, sozial Benachteiligte und Ältere mit Migrationshintergrund – in den Sportvereinen deutlich unterrepräsentiert. Dies gilt umso mehr für das freiwillige Engagement und Ehrenamt. Dabei sind ehrenamtlich Aktive mit Einwanderungsbiografie auf der Ausführungsebene – also unter den Trainern und Übungsleitern sowie Schieds- und Kampfrichtern – noch deutlich stärker vertreten als auf der Vorstandsebene oder in den Gremien der Sportverbände. Hierauf gilt es in den kommenden Jahren ein besonderes Augenmerk zu legen, um die gleiche Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund auch im organisierten Sport zu gewährleisten. Denn nur so kann das Integrationspotenzial des Sports voll ausgeschöpft werden. Es gilt uneingeschränkt: Sport verbindet.

---

[833] Vgl. Nobis, Tina / Barth, Christoph / Borth, Susanne: Flüchtlingsarbeit von Sportvereinen – auch für Mädchen und Frauen? Konzepte, Maßnahmen und Perspektiven interkultureller Öffnung von Sportvereinen. Forschungsbericht, Berlin 2017.

[834] Professur für Sportsoziologie am Institut für Sportwissenschaft der Humboldt-Universität zu Berlin: Besondere Maßnahmen für Geflüchtete im Programm „Integration durch Sport“ 2016. Arbeitspapier der Wissenschaftlichen Begleitung des DOSB-Programms „Integration durch Sport“, Berlin 2017.

[835] https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/integration/integration-sport/integration-sport-node.html [Stand 23.01.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1.5 Ehrenamt in Verbänden und Vereinen fördern

- Ehrenamtliches Engagement ist wichtig für gesellschaftliche Teilhabe und unverzichtbar für den Zusammenhalt in Deutschland.
- Die interkulturelle Öffnung von Vereinen und Verbänden muss weiter gestärkt werden, da eine Mitwirkung in Vereinen und Verbänden eine Schlüsselrolle in der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund innehat.
- Strukturen, die das Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund unterstützen müssen weiter ausgebaut werden, z.B. mit einer Zentralstelle für den Bundesfreiwilligendienst von Freiwilligen mit Migrationshintergrund.

Ein wichtiger Aspekt der gesellschaftlichen Teilhabe ist die aktive Mitgestaltung der Gesellschaft durch (bürgerschaftliches) Engagement bzw. ehrenamtliche Tätigkeiten. Der Begriff „Ehrenamt“ ist eng verbunden mit der Geschichte des Vereinswesens in Deutschland und der Ausbildung von (Ehren-)Ämtern in Vereinen und Verbänden. Deshalb wird er teilweise als unpassend für die Beschreibung von Teilen des heutigen Engagements gesehen. Da der Begriff jedoch in der Breite der Gesellschaft für viele Formen des Engagements verwendet wird, soll er auch hier gebraucht werden. Vorrangig wird jedoch der Begriff „Engagement“ verwendet werden, der „als eine Art Dachbegriff für Handlungen und Tätigkeiten mit und für andere, die ihren Schwerpunkt außerhalb der Welt der Erwerbsarbeit und der privaten Gemeinschaften haben“, gilt und der zugleich Raum lässt für eine Vielfalt von Kategorien und Formen.[836] Rund 30 Mio. Bürgerinnen und Bürger engagieren sich in Deutschland ehrenamtlich. Dies geschieht u.a. in zahlreichen Vereinen, Verbänden, aber auch im digitalen Raum und unterschiedlich organisierten Initiativen. Dabei setzen sich Engagierte beispielsweise für den Bevölkerungsschutz (z. B. freiwillige Feuerwehr, Technisches Hilfswerk, Deutsches Rotes Kreuz, Johanniter-Unfall-Hilfe, Malteser Hilfsdienst, Arbeiter-Samariter-Bund, Deutsche Lebensrettungsgesellschaft) ein oder sind in den Bereichen Kultur, Religion, Sport, Wissenschaft und Politik bzw. politische Bildung tätig.

Auch dieser Berichtszeitraum war sehr stark geprägt von einem herausragenden ehrenamtlichen Engagement für Menschen mit Migrationshintergrund. Die Beauftragte würdigt diesen Einsatz und erkennt an, dass ohne die Arbeit der ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer die Bewältigung auch von staatlichen Aufgaben wie der Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten nicht flächendeckend möglich gewesen wäre. Bei der Integration von Migrantinnen und Migranten in die deutsche Gesellschaft leisteten und leisten ehrenamtlich Engagierte großartige Arbeit: Sie ermutigen und helfen, die deutsche Sprache zu erlernen; sie übernehmen Integrationspatenschaften; sie helfen kulturelle Unterschiede besser zu verstehen und sind in vielen weiteren Bereichen tätig und wirksam, wie einige folgende Beispiele in diesem Kap. zeigen.[837]

Bei diesem Thema ist auch das Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund zu betrachten. Freiwilliges Engagement stellt eine wichtige Form der Teilhabe an der Gesellschaft dar und eröffnet Partizipationschancen. Der vierte Deutsche Freiwilligensurvey von 2014 konnte zwar belegen, dass der Anteil der engagierten Menschen mit Migrationshintergrund, die in Deutschland geboren sind und die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen, bei 43,2 % liegt und damit ähnlich hoch ist wie bei Menschen ohne Migrationshintergrund (46,8 %). Allerdings zeigt er auch, dass der Anteil der Engagierten unter den Menschen mit Migrationshintergrund, die in Deutschland geboren sind, aber nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, deutlich geringer (31,1 %) und nochmals geringer bei Menschen mit eigener Migrationserfahrung ist: 26,4 % der

[836] Bericht der Sachverständigenkommission für den Zweiten Engagementbericht „Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung“, Kap. II.1.3.1. Berlin 2017.

[837] Zum Engagement der Beauftragten bei der Unterstützung von Geflüchteten vgl. auch Kap.II.3.4.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Menschen mit eigener Migrationserfahrung und deutscher Staatsangehörigkeit engagieren sich und 21,7 % derjenigen ohne deutsche Staatsangehörigkeit.[838]

Diese Unterschiede lassen sich nur zu einem kleinen Teil durch Unterschiede hinsichtlich Alter, Bildung und Einkommen erklären. Die Unterschiede werden in dem Freiwilligensurvey auch auf „prägende Erfahrungen in Kindheit und Jugend, die sich für Personen mit und ohne eigene Migrationserfahrung unterscheiden“, zurückgeführt. Engagierte mit Migrationshintergrund, die in Deutschland geboren sind, die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen und in Deutschland zur Schule gegangen sind, haben seltener Leitungs- oder Vorstandsfunktionen in ihrem ehrenamtlichen Engagement inne als Engagierte ohne Migrationshintergrund. Als Ursache vermuten die Autorinnen und Autoren des Freiwilligensurveys sowohl Diskriminierungsmechanismen als auch Unterschiede hinsichtlich des Alters, der Bildung oder des Berufs. Gleichzeitig belegt der Freiwilligensurvey jedoch auch die große Bereitschaft unter Menschen mit Migrationshintergrund für ein freiwilliges Engagement in der Gesellschaft in Deutschland: 54,5 % der Menschen mit Migrationshintergrund sind laut Freiwilligensurvey bereit, sich künftig vielleicht zu engagieren.[839] Damit aus dieser Bereitschaft zum Engagement tatsächliches Engagement werden kann, das zudem gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht, hat die Bundesregierung zugesichert, „künftig in noch verstärktem Maße darauf [zu] achten, Strukturen zu fördern, die Gelegenheiten für den interkulturellen Austausch bieten“.[840] Die Notwendigkeit der Verbesserung der interkulturellen Öffnung von Vereinen, Verbänden und Initiativen liegt auf der Hand. Die Beauftragte fordert und fördert diese interkulturelle Öffnung.

1.5.1 Interkulturelle Öffnung

Das Konzept der interkulturellen Öffnung erkennt die „Faktizität der Einwanderungsgesellschaft und der damit gegebenen sprachlichen und kulturellen Vielfalt an“. Es hat den „gleichberechtigten und ungehinderten Zugang aller Einwohnerinnen und Einwohner“ zu gesellschaftlichen Institutionen zum Ziel.[841] Es bestehen unterschiedliche Definitionen und Interpretationen des Begriffs der „interkulturellen Öffnung“. Hier und im Folgenden soll interkulturelle Öffnung beschreiben, dass eine organisierte Gruppe von Menschen (Verbände, Vereine, Initiativen etc.) sich für Menschen anderer Herkunft, anderer Muttersprache und anderer Religion öffnet und Möglichkeiten schafft, die diesen Menschen helfen, teilzuhaben und sich einzubringen. Zudem sind es Anliegen der interkulturellen Öffnung, die Kooperation zwischen etablierten aufnahmegesellschaftlichen und Migrantenorganisationen zu stärken.

Von der interkulturellen Öffnung profitieren sowohl diejenigen, die sich öffnen, als auch diejenigen, für die sie sich öffnen. Eine gegenseitige Offenheit sowohl der organisierten Gruppen als auch der Personen, für die sie sich öffnen, wird für diesen Prozess vorausgesetzt. Das Thema der interkulturellen Öffnung ist ein Querschnittsthema, das in vielen Kapiteln dieses Berichts implizit und explizit Erwähnung findet: Die interkulturelle Öffnungen von Sportvereinen,[842] in der Bildung und Wissenschaft,[843] im Gesundheitswesen[844] oder in den Religionsgemeinschaften[845] sind nur wenige Beispiele

---

[838] Vogel, C., Simonson, J., & Tesch-Römer, C. (2017). Freiwilliges Engagement und informelle Unterstützungsleistungen von Personen mit Migrationshintergrund. In: J. Simonson, C. Vogel & C. Tesch-Römer (Hrsg.) Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014 (S. 601–634). Wiesbaden: Springer VS.

[839] Vogel, C., Simonson, J., & Tesch-Römer, C. (2017).

[840] Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Sachverständigenkommission für den Zweiten Engagementbericht „Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung“, Berlin 2016, Kap. IV.2.

[841] Filsinger, Dieter: Bedingungen erfolgreicher Integration – Integrationsmonitoring und Evaluation, Bonn 2008, S. 30.

[842] Kap. III.1.4.

[843] Kap. II.4.3.2.

[844] Kap. III.1.3.

[845] Kap. I.6.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

interkultureller Öffnung von Organisationen und Verbänden, die zum großen Teil auch ehrenamtlich Engagierte betreffen.

Migrantenorganisationen sind besonders geeignet, Menschen mit Zuwanderungsgeschichte für ein Engagement zu gewinnen. Sie haben eine große Reichweite und erreichen auch Gruppen, die für öffentliche Stellen und Wohlfahrtsverbände schwerer erreichbar sind. Dazu müssen Migrantenorganisationen gestärkt werden. Diese notwendige Stärkung muss sowohl aus einer stärkeren Einbeziehung von Migrantenorganisationen als Trägern sozialer Arbeit bestehen als auch aus einer Verbesserung ihrer Ressourcensituation. Dafür empfiehlt die Sachverständigenkommission für den Zweiten Engagementbericht, die verschiedenen Förderpraktiken und Förderrichtlinien auf allen Ebenen (EU bis kommunal) „mit Blick auf die realen Situationen und Bedürfnisse der Migrantenorganisationen“ neu zu überdenken und ggf. anzupassen. Außerdem spricht sich die Sachverständigenkommission für eine Veränderung der Förderpraxis dahin gehend aus, dass nicht nur projektbezogen und temporär gefördert wird, sondern dass die Nachhaltigkeit erfolgreicher Kooperationen sichergestellt wird.[846] Diesen Forderungen schließt sich die Beauftragte an und gibt zu bedenken, dass freiwilliges Engagement sich insbesondere dort als nachhaltig erweisen kann wo professionell und freiwillig Tätige zusammenwirken. Diese Zusammenarbeit muss für Migrantenorganisationen weiter ausgebaut werden, da diese seltener über etablierte Strukturen und ausreichende Ressourcen verfügen. Sie sind, gerade wenn sie kleiner sind, finanziell oft schlecht ausgestattet, haben wenig oder kein hauptamtliches Personal und haben einen Professionalisierungsbedarf. Neben dem Ausbau einer strukturellen Förderung ist es erforderlich, Kompetenzen im Vereinsmanagement, im Finanzmanagement, bei der Projektantragstellung sowie im Projektmanagement auszubauen.[847]

1.5.2 Maßnahmen

Die Bundesregierung unterstützt das Engagement von Migranten und deren Organisationen und trägt in ihrer Förderpolitik zu einer interkulturellen Öffnung aller bestehenden Vereine und Verbände bei. Der Bericht der Sachverständigenkommission für den Zweiten Engagementbericht „Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung“[848] spricht von einem Paradigmenwechsel, der in den letzten Jahren stattgefunden habe hinsichtlich der Einschätzung und des Umgangs mit dem Engagement von Migrantinnen und Migranten: „Dominierte jahrzehntelang ein paternalistischer, sozialarbeiterischer und die Migrantinnen und Migranten als Klientel betrachtender Ansatz, ist in den letzten Jahren die Tendenz zu verzeichnen, die Migrantenorganisationen auch als wichtige Akteure der Zivilgesellschaft zu betrachten, deren Engagementstrukturen und Zusammenarbeit mit Organisationen der Mehrheitskultur es wahrzunehmen und zu fördern gilt.“[849] Die Wahrnehmung der Migrantenorganisationen als Träger sozialer Arbeit wird von der Sachverständigenkommission als ein wichtiger Schritt für interkulturelle Öffnungsprozesse bewertet. Gleichzeitig ist die Förderung der Öffnung etablierter Strukturen von Bedeutung.[850]

Ein wesentliches Beispiel für die Unterstützung des Engagements von Migrantinnen und Migranten ist das Modellprojekt „Strukturförderung für Migrantendachorganisationen auf

[846] Bericht der Sachverständigenkommission für den Zweiten Engagementbericht „Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung“, Kap. III.5.2.3.4. Berlin 2017.

[847] Vgl. hierzu auch Kap. III.3.2.

[848] Bericht der Sachverständigenkommission für den Zweiten Engagementbericht „Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung“. Berlin 2017.

[849] Ebd., Kap. II 5.2.2.

[850] Ebd., Kap. II 5.2.3.4

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bundesebene“[851] durch das BMI. Ergänzend zur Strukturförderung setzt das Modellprojekt „Houses of resources“ des BMI an[852].

Die Teilhabeförderung für Frauen mit Migrationshintergrund, die der Dachverband der Migranteninnenorganisationen (DaMigra) leistet, wird vom BMFSFJ und BAMF gefördert. DaMigra vertritt migrantinnenspezifische Belange auf Bundesebene und ist Ansprechpartner für Medien und Politik. DaMigra führt mit Förderung der Beauftragten das Projekt „MUT-Macherinnen“ durch, in dem Migrantinnen für die ehrenamtliche Flüchtlingshilfe gewonnen und qualifiziert werden, um geflüchtete Frauen zu stärken. Seit 2016 werden jährlich über 10.000 Frauen mit Migrations- und Fluchthintergrund im Projekt erreicht. Die interkulturelle Kompetenz von Stipendiaten und Stipendiatinnen der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Begabtenförderungswerke wurde geschult und auch fruchtbar gemacht für die ehrenamtliche Beratung von Flüchtlingen. So wurden Stipendiaten mit dem Projekt „Unsere Zukunft. Mit Dir!“[853] auf die ehrenamtliche Beratung und Unterstützung vorbereitet. Über Avicenna, das vom BMBF geförderte Studienwerk für begabte und gesellschaftlich engagierte muslimische Studierende, wurden Multiplikatorinnen und Multiplikatoren geschult, die sich anschließend für die Integration von Geflüchteten engagierten.

Das Projekt „Koordinierung, Qualifizierung und Förderung der ehrenamtlichen Unterstützung von Flüchtlingen“ mit Diakonie, Paritätischem Wohlfahrtsverband, Deutschem Rotem Kreuz, Caritas und AWO dient der Begleitung, Beratung und Qualifizierung von Ehrenamtlichen und Flüchtlingsinitiativen durch hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Insgesamt haben bundesweit über 150 lokale Einzelprojekte von der Förderung profitiert. Dabei handelt es sich neben Qualifizierungsmaßnahmen z.B. auch um Kleinprojekte in der Nähe von Flüchtlingsunterkünften, wie den Aufbau einer Fahrradwerkstatt, die Herrichtung einer Grünfläche/eines interkulturellen Gartens oder Kultur- und Patenprojekte.

Ein wichtiges Beispiel für die interkulturelle Öffnung bestehender Strukturen ist die interkulturelle Öffnung des Bundesfreiwilligendienstes (BFD).

Aufgrund des großen Potenzials von Engagement für die Integration der zu uns geflüchteten Menschen und der hohen Bereitschaft der Bevölkerung, sich in diesem Bereich zu engagieren, finanzierte der Bund bis zum 31.12.2018 zusätzliche Stellen im „Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug“ (BFDmF). Das Sonderprogramm wurde im Herbst 2015 vom Deutschen Bundestag von vornherein als Ausnahmeformat auf die Jahre 2016-2018 befristet. BMFSFJ hat deshalb von Anfang an zusammen mit vielen Einsatzstellen und Trägern des Sonderformats daran gearbeitet, dass ab 2019 auch im Regel-BFD möglichst viele der neu aufgebauten BFD-Plätze weiter besetzt werden können. Die vielfach bewährte Integrationsarbeit soll künftig selbstverständlicher Bestandteil sowohl der Jugendfreiwilligendienste als auch des Regel-BFD sein.

Die Türkische Gemeinde Deutschland (TGD) führt derzeit das Modellprojekt „BDF für alle – Interkulturelle Öffnung des Bundesfreiwilligendienstes“ (IKÖ BFD) durch, dessen Ziel die Überführung der Aktivitäten migrantischer Einsatzstellen aus dem BFDmF in den BFD-Regelbetrieb ist. Das Modellprojekt, das im Februar 2019 angelaufen ist und bis Dezember 2020 durchgeführt wird, soll als Blaupause für den generellen Auf- und Ausbau von BFD-Einsatzstellen migrantischer Verbände und Organisationen dienen.

1.5.3 Beispiele aus Vereinen und Verbänden

In vielen Vereinen, Verbänden und Initiativen hat interkulturelle Öffnung bereits stattgefunden. Durch das ehrenamtliche Engagement von Menschen unterschiedlicher Herkunft kam und kommt es zu interkulturellen Begegnungen und Prozessen der Öffnung. Es ist jedoch wichtig, dass diese Prozesse auch professionell dargestellt und begleitet werden, damit mit Herausforderungen besser umgegangen werden kann und damit

[851] Vgl. hierzu auch Kap. III.3.2.

[852] Ebd.

[853] http://www.avicenna-studienwerk.de/fluechtlingsprojekt/ [Stand 23.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

evaluiert werden kann, was sich an den bestehenden Strukturen ggf. ändern muss, damit die interkulturelle Öffnung erfolgreicher wird.

Hier können nur einzelne Initiativen, Vereine und Verbände exemplarisch dargestellt werden. Über die Datenbank des Informations- und Dokumentationszentrums für Antirassismusarbeit e. V. (IDA), in welcher Informationen zu über 400 Projekten aus der Jugend- und Jugendverbandsarbeit zu finden sind, die sich der interkulturellen Öffnung gewidmet haben, können weitere Beispiele gefunden werden.[854]

Ein Beispiel für die Öffnung ist die Landjugend Niedersachsen e. V. Sie hat sich in der Vergangenheit in einem Arbeitskreis mit dem Thema der interkulturellen Öffnung beschäftigt und in dem Leitbild, das sie sich gegeben hat, beschreibt die Landjugend Offenheit und Vielfalt als ihre Stärken und nennt den interkulturellen Austausch als eine ihrer Aufgaben. Den Flyer zu ihrem Leitbild veröffentlicht die Landjugend schon seit 2008 in mehreren Sprachen, neben Deutsch auch auf Englisch, Russisch und Türkisch. Dadurch wird zunächst die Bereitschaft signalisiert, auch für Personen offen zu sein, die die deutsche Sprache noch nicht sprechen. Damit eine ständige Evaluierung der Praxis der interkulturellen Öffnung geschehen kann, ist das Thema auch in der Vorstandsarbeit dauerhaft präsent. Nur durch Unterstützung von der Spitze kann eine Öffnung dauerhaft gelingen.

Zu einer positiven Bewertung des Ist-Zustands kommt die AG Interkulturelle Öffnung des Bundesjugendrings. Sie hält fest, dass „interkulturelle Arbeit inzwischen weitgehend im Alltag angekommen“[855] sei, spricht aber auch von neuen Herausforderungen. Für die AG gegenwärtig wichtige Themen sind die Zukunft der Jugendverbandsarbeit mit Geflüchteten und die Unterstützung des Aufbaus von Migrantenjugendselbstorganisationen (MJSO) durch die Landesjugendringe. Gemeinsam mit der dsj, dem IDA und Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft steuert der Bundesjugendring das Netzwerk interkulturelle Jugendverbandsarbeit und -forschung. Das Netzwerk begleitet Projekte aus Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Berlin und Hessen zum Thema „Zugang von Menschen mit Fluchthintergrund zur Jugendverbandsarbeit“.[856] Auf diese Weise wird versucht, Barrieren abzubauen und Zugänge zum ehrenamtlichen Engagement für viele zu ermöglichen. Auch hier zeigt sich, dass interkulturelle Öffnung von Vereinen einer kontinuierlichen Begleitung und Reflexion bedarf, um erfolgreich zu sein.

Insbesondere für den Bereich der Unfall- und Rettungsdienste und der freiwilligen Feuerwehr hat der Freiwilligensurvey 2014 einen unter den Migrantinnen und Migranten deutlich geringeren Anteil Engagierter (3,4 %) als unter Personen ohne Migrationshintergrund (7,2 %) festgestellt.[857] Es steht zu vermuten, dass dies sowohl an Vorurteilen aufseiten der bereits Engagierten als auch an Vorbehalten aufseiten der Migrantinnen und Migranten liegen könnte. Der Zweite Engagementbericht weist in seiner Darstellung verschiedener Studien darauf hin, dass „gegenüber einer interkulturellen Öffnung der Hilfsorganisationen […] auf lokaler Ebene teilweise starke Vorbehalte und Widerstände auszumachen [sind], die mit einem ausgeprägten Gemeinschaftsgefühl, dem Korpsgeist und der quasi militärischen Organisation der Bereitschaften begründet werden. So bestehe u.a. die Sorge, dass insbesondere der Einbezug von Menschen muslimischen Glaubens aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit zu einer Einschränkung im Gemeinschafts- und Sozialleben führen könnte“.[858] . Auf der anderen Seite werden die häufig „monokulturell traditionell deutschen Organisationen“ von Jugendlichen mit Migrationshintergrund laut Zweiten Engagementbericht als nicht attraktiv wahrgenommen. Hinzu käme häufig ein Informationsdefizit auf Seiten der Menschen mit

---

[854] https://www.idaev.de/recherchetools/interkulturelle-oeffnung/ [Stand 22.09.2019].

[855] https://www.dbjr.de/artikel/ag-interkulturelle-oeffnung/ [Stand 22.09.2019].

[856] https://www.dbjr.de/artikel/netzwerk-interkulturelle-jugendverbandsarbeit-und-forschung/ [Stand 2.09.2019].

[857] Vogel, C., Simonson, J., & Tesch-Römer, C. (2017).

[858] Bericht der Sachverständigenkommission für den Zweiten Engagementbericht „Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung“, Kap. III.4.3.7. Berlin 2017.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Migrationshintergrund über die ehrenamtliche Funktionsweise der Organisationen im Katastrophenschutz, da diese in ihren Heimatländern bzw. in den Heimatländern ihrer Eltern als staatliche Aufgaben wahrgenommen werden würden. Experten sind daher der Auffassung, dass es für die interkulturelle Öffnung dieser Bereiche notwendig sei, die „spezifischen persönlichen, fachlichen und sozialen Kompetenzen von Migrantinnen und Migranten in den Blick zu nehmen."[859]

Genau dies tut z. B. die freiwillige Feuerwehr in Tantow in der östlichen Uckermark seit einigen Jahren. Viele der aus Polen zugezogenen Bürgerinnen und Bürger engagieren sich in der Feuerwehr. Nur durch dieses Engagement kann in dem von Abwanderung betroffenen Ort die Feuerwehr überhaupt noch regelmäßig ausrücken. Und die Integration der in der Feuerwehr aktiven Zugezogenen in den Verein und die Ortsgesellschaft funktioniert ebenfalls bestens.[860] Auch an vielen anderen Orten in Deutschland haben Vereine und Verbände erkannt, dass sie sich professionell interkulturell öffnen müssen. Der Landesfeuerwehrverband Schleswig-Holstein e. V. hat in Kooperation mit der Türkischen Gemeinde in Schleswig-Holstein e. V. das Integrationsprojekt „Mehr WIR in der Wehr" durchgeführt. WIR steht dabei für „Willkommenskultur, Integration und Ressourcenvielfalt". Das Projekt richtet sich an zwei Zielgruppen: einerseits an Menschen mit Migrationshintergrund und Geflüchtete sowie andererseits an Haupt- und Ehrenamtliche bei den freiwilligen Feuerwehren. Das Modellprojekt verfolgt das Ziel, sowohl den Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund an den Aktivitäten der freiwilligen Feuerwehren zu erhöhen als auch den Bekanntheitsgrad des Systems der freiwilligen Feuerwehren in dieser Bevölkerungsgruppe zu steigern. Das Projekt lief von September 2016 bis Juli 2018. Zu den Projektaktivitäten gehörte z. B. eine Brandschutzaufklärung in einer Flüchtlingsunterkunft durch die Feuerwehr oder der Besuch einer Moschee durch eine Feuerwehrdelegation am Tag der offenen Moschee. Das Projekt wird durch das Bundesprogramm des BMI „Zusammenhalt durch Teilhabe" gefördert.

Für viele Vereine und Verbände gerade in den ländlichen Räumen stellt die interkulturelle Öffnung aufgrund des demografischen Wandels eine Chance dar. Vereine, die sich kulturell öffnen, profitieren von neuen Mitgliedern und von neuen Perspektiven, die diese mitbringen. Migranten/innen sollten in bestehende ehrenamtliche und zivilgesellschaftliche Initiativen, wie Vereine, stärker eingebunden werden. Soweit erforderlich, sollten Vereine und Verbände bei der interkulturellen Öffnung durch hauptamtliche Integrationskoordinatoren, etwa bei den Landkreisen, unterstützt werden.

1.5.4 Ausblick

Das Engagement von und für Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland soll gesteigert werden. Um dieses Engagement zu stärken, bieten sich derzeit zwei Ansatzpunkte an: die Stärkung interkultureller Öffnung von Verbänden und Vereinen und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Migrantenorganisationen. Dies dient der Integration und führt gleichzeitig zu gerechteren Teilhabechancen. Diese Themen sollen daher im Nationalen Aktionsplan Integration im Themenforum „Bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt" eine besondere Rolle spielen.[861] Die interkulturelle Öffnung insb. von Jugendverbandsstrukturen kann hierzu einen wichtigen Beitrag leisten und denjenigen Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die sich engagieren wollen, durch zielgruppenorientierte Angebote aufzeigen, dass ihr Engagement willkommen ist.

Die Bereitschaft von Menschen mit Migrationshintergrund, sich zu engagieren, ist gegeben. Die Voraussetzungen für Engagement sind in Deutschland jedoch nicht immer so, dass diese Bereitschaft in die Tat umgesetzt wird. Für den BFD hat sich gezeigt, dass

---

[859] Siehe die Nachweise im Bericht der Sachverständigenkommission für den Zweiten Engagementbericht „Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung", Kap. III.4.3.7. Berlin 2017.

[860] https://www.deutschlandfunk.de/freiwillige-feuerwehr-in-tantow-ohne-polnische-kameraden.1773.de.html?dram:article_id=418461. [Stand 23.09.2019].

[861] Vgl. hierzu auch Kap. III.3.2.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

sich Freiwillige dann finden lassen, wenn Strukturen und Mittel sicher vorhanden sind. Die Fortschritte der interkulturellen Öffnung im Bereich der freiwilligen Feuerwehr und des Katastrophenschutzes verdienen besondere Beachtung. Sie zeigen, dass durch gezieltes Werben und durch die Vermittlung von Informationen das Engagement auch unter denjenigen gestärkt werden kann, die vorher nicht um die Möglichkeiten des Engagements in diesem Bereich wussten. Daher muss ein Teil der interkulturellen Öffnung des Ehrenamts auch in Zukunft daraus bestehen, über dieses zu informieren, am besten in einfachem Deutsch und auch in anderen Sprachen.

Zudem kann im Nationalen Aktionsplan Integration insb. ein Blick auf das Engagement von und für Migrantinnen und Migranten in den Kirchen als großen gesellschaftlichen Institutionen gesetzt werden – gerade dort ist Ehrenamt eine Säule der Arbeit und hat ebenfalls Potenzial für eine interkulturelle Öffnung.[862] Die Beauftragte sieht aber darüber hinaus einen Handlungsbedarf in der Qualifizierung[863], Vermittlung und Koordinierung des vielfältigen Ehrenamts wie z. B. von Lotsinnen und Lotsen in Kommunen, die ehrenamtlich Integrationsarbeit leisten. Denn die Bereitschaft zum Engagement für Neuzugewanderte ist groß und die Qualifizierung und Anbindung von Ehrenamtlichen entscheiden über den Erfolg ihres Einsatzes.

1.6 Kriminalität entschlossen bekämpfen

- Die statistisch erfasste Kriminalität in Deutschland ist rückläufig. Im Jahr 2018 wurden bei "Straftaten insgesamt" 5.555.520 Fälle registriert, was einen Rückgang von 3,6 Prozent im Vergleich zum Vorjahr bedeutet.
- Nachdem die Zahl nicht deutscher Tatverdächtiger 2015 und 2016 infolge der Fluchtzuwanderung angestiegen war, ist nun im zweiten Jahr in Folge ein Rückgang zu verzeichnen.
- Im Falle einer Straftat muss der Rechtsstaat konsequent und schnell reagieren. Schwere Straftaten müssen aufenthaltsrechtliche Konsequenzen haben.
- Um Straftaten zu verhindern, braucht es eine effektive Prävention. Dazu gehört das Hinterfragen von gewaltlegitimierenden Männlichkeitsnormen, schnelle Asylverfahren, frühzeitiger Zugang zu Integrationsmaßahmen und geeignete Unterbringung.

Unabhängig von der tatsächlichen Kriminalitätsentwicklung steigt das Unsicherheitsgefühl in Teilen der Bevölkerung. Aufsehenerregende Fälle, wie z. B. Clankriminalität, führen immer wieder zu hitzigen Diskussionen über die Kriminalität von Ausländerinnen und Ausländern. Im Berichtszeitraum haben insb. die Morde in Freiburg, Wiesbaden und Kandel sowie die Vorfälle in Chemnitz zu einer Debatte darüber geführt, ob die hohe Zahl an neu ankommenden Flüchtlingen zu einer steigenden Kriminalität in Deutschland geführt hat.[864]

Auch die Veröffentlichung statistischer Angaben zur Kriminalität in Deutschland entfacht immer wieder eine Diskussion über die Kriminalität von Ausländerinnen und Ausländern. „Kriminalität, d. h. der Verstoß gegen zentrale soziale Normen, gilt häufig als Inbegriff von Integrationsproblemen. […] In letzter Zeit hat sich in diesem Zusammenhang, nicht zuletzt durch neue Kommunikationsformen im Internet, ein regelrechter Kampf um die Deutungshoheit über offizielle Kriminalstatistiken entwickelt.“[865]

Dabei besteht die Gefahr, dass die statistische Abbildung von Kriminalität missverstanden und die Kriminalitätsbelastung von Ausländerinnen und Ausländern falsch eingeschätzt

---

[862] Vgl. hierzu auch Kap. I.6.

[863] Vgl. hierzu auch Kap. II.3.4.

[864] Vgl. Süddeutsche Zeitung, 07.12.2016: Der Mord in Freiburg ist kein Grund für eine neue Flüchtlingsdebatte. Tagesspiegel.de, 08.06.2018: Der Mord an Susanna F. – Gift für die Gesellschaft. Welt.de, 06.10.2018: Nach Mordfall Mia: Aufgeheizte Stimmung bei Demonstrationen in Kandel. ntv.de, 27.08.2018: Proteste nach Messerstecherei: Was über die Chemnitzer Vorfälle bekannt ist.

[865] Vgl. Walburg, Christian: Migration und Kriminalität – Erfahrungen und neuere Entwicklungen, Bonn 2018, S. 4 f.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

wird. Daher ist es wichtig, sich differenziert mit diesem Thema auseinanderzusetzen, um einer falschen Interpretation der Statistiken vorzubeugen. Es darf nicht der Fehler begangen werden, aus dem Fehlverhalten Einzelner auf eine ganze gesellschaftliche Gruppe zu schließen.

1.6.1 Statistische Grundlagen

Auskunft über die Kriminalitätsbelastung in Deutschland geben die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)[866], die Strafverfolgungsstatistik[867] sowie Untersuchungen kriminologischer Forschungseinrichtungen zu einzelnen Fragestellungen.

Da die PKS und die Strafverfolgungsstatistik zu unterschiedlichen Zwecken erhoben werden und unterschiedliche Daten erfassen, ist es wichtig, im Hinblick auf Schlussfolgerungen sorgfältig zu differenzieren.

Die jahresbezogene Strafverfolgungsstatistik erfasst die gerichtlich registrierte Kriminalität und damit Personen, gegen die in einem Strafverfahren eine abschließende strafgerichtliche Entscheidung – d. h. Verurteilung, Strafbefehl, Freispruch oder Verfahrenseinstellung – ergangen ist, sowie die verhängten Sanktionen.

Die PKS hingegen ist eine Zusammenstellung aller der Polizei bekannt gewordenen und von ihr endbearbeiteten strafrechtlichen Sachverhalte unter Beschränkung auf ihre erfassbaren wesentlichen Inhalte: „Sie soll damit im Interesse einer wirksamen Kriminalitätsbekämpfung zu einem überschaubaren und möglichst verzerrungsfreien Bild der angezeigten Kriminalität führen. Insoweit dient sie der Beobachtung der Kriminalität und einzelner Deliktarten, des Umfangs und der Zusammensetzung des Tatverdächtigenkreises sowie der Veränderung von Kriminalitätsquotienten.“[868]

Bei der Bewertung der Statistik ist zu berücksichtigen, dass als Tatverdächtiger i. S. d. PKS erfasst wird, wer nach dem polizeilichen Ermittlungsergebnis aufgrund zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte verdächtig ist, eine rechtswidrige (Straf-)Tat begangen zu haben. Dazu zählen auch Mittäter, Anstifter und Gehilfen. Nur im Falle einer Verurteilung kann aber von „Kriminellen“ i. S. v. „Tätern“ gesprochen werden. Letztere sind wiederum Gegenstand der Strafverfolgungsstatistik.

Bevor wertende Aussagen aus der PKS gezogen werden können, sind daher drei Punkte zu beachten: Erstens kann in der PKS nur das sog. Hellfeld – die der Polizei bekannt gewordenen Straftaten – erfasst werden, das sog. Dunkelfeld – die der Polizei nicht bekannt gewordenen Straftaten – naturgemäß dagegen nicht. Zur Aufhellung des sog. Dunkelfelds sind daher gesonderte Untersuchungen – sog. Dunkelfeldanalysen – notwendig.[869]

Zweitens führt die PKS Tatverdächtige auf, die nicht immer notwendigerweise auch Täter i. S. d. Strafverfolgungsstatistik sind – so kann bei Tatverdächtigen das Ermittlungsverfahren eingestellt oder sie können im Gerichtsverfahren freigesprochen werden. Drittens sind die Tatverdächtigenzahlen in der PKS mit den Verurteiltenzahlen in

---

[866] Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik 2018. Ausgewählte Zahlen im Überblick, Berlin 2019.

[867] Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis): Rechtspflege. Strafverfolgung 2017. Fachserie 10, Reihe 3, Wiesbaden 2018.

[868] Bundeskriminalamt (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Jahrbuch 2015. 63. Ausgabe, Wiesbaden 2016, S. 1.

[869] Für einen Vergleich zwischen Kriminalstatistiken und Dunkelfelduntersuchungen vgl. Bundeskriminalamt (Hrsg.): Der Deutsche Viktimisierungssurvey 2017. Opfererfahrungen, kriminalitätsbezogene Einstellungen sowie die Wahrnehmung von Unsicherheit und Kriminalität in Deutschland, Wiesbaden 2019. Vgl. auch: Schulz, Felix: Die Entwicklung der Delinquenz von Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden in Deutschland: Eine vergleichende Analyse von Kriminalstatistiken und Dunkelfelduntersuchungen zwischen 1950 und 2000, Berlin et al. 2007. Vgl. auch Raithel, Jürgen / Mansel, Jürgen: Kriminalität und Gewalt im Jugendalter: Hell- und Dunkelfeldbefunde im Vergleich, Weinheim 2003. Zu Dunkelfeld und selbst berichteter Delinquenz bei Zuwanderern vgl. Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 415–417.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der Strafverfolgungsstatistik auch aufgrund unterschiedlicher Erfassungsgrundsätze, -daten und -zeiträume nur bedingt vergleichbar.

Aus diesen Gründen kann die PKS nicht mit einem getreuen Spiegelbild der tatsächlichen Kriminalitätswirklichkeit und -belastung gleichgesetzt werden, sondern ermöglicht, je nach Deliktart, eine mehr oder weniger starke Annäherung an die Realität.

Untersuchungen über Strafverfahren gegen Menschen ausländischer Staatsangehörigkeit von der Anzeige bis zur rechtskräftigen Entscheidung wurden bislang nur punktuell durchgeführt. Eine Analyse der statistischen Angaben in PKS und Strafverfolgungsstatistik liefert zur Relation von Tatverdacht und Strafverfolgung mangels fortlaufender Dokumentation der Fälle keine weiteren Erkenntnisse.[870]

Neben der tatsächlichen Änderung des Kriminalitätsgeschehens können sich z. B. Einflussfaktoren wie Anzeigeverhalten oder polizeiliche Kontrolle auf die Entwicklung der Zahlen in der PKS auswirken. Dabei zogen verschiedene Studien[871] den Schluss, dass Ausländerinnen und Ausländer bei Verbrechen schneller unter Tatverdacht geraten (Tatverdachtseffekt) und bei Straftaten eher angezeigt werden als Personen ohne erkennbaren Migrationshintergrund (Anzeigeeffekt).[872]

Je fremder der Täter ist, desto eher wird er demnach angezeigt. Nach einer vom Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen durchgeführten anonymisierten Schülerbefragung in Niedersachsen müssen deutsche Täter nur halb so häufig mit einer Anzeige rechnen wie Täter mit Migrationshintergrund. So ist die Anzeigequote eines deutschen Opfers gegen einen Täter mit Migrationshintergrund (27,2 %) mehr als doppelt so hoch wie gegen einen deutschen Täter (13 %).[873] Eine weitere Studie hat errechnet, dass die Anzeigequote bei nicht deutschen Tatverdächtigen im Vergleich zu deutschen um bis zu 18 % höher ausfällt.[874]

1.6.2 Die wichtigsten Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik und Strafverfolgungsstatistik im Überblick

Die statistisch erfasste Kriminalität in Deutschland ist rückläufig. Im Jahr 2018 wurden bei „Straftaten insgesamt“ bundesweit insgesamt 5.555.520 Fälle registriert, was einen Rückgang von 3,6 % im Vergleich zum Vorjahr bedeutet. Bereits die Statistik 2017 hatte einen Tiefstand verzeichnet (5,76 Mio. Straftaten; –9,6 % im Vergleich zu 2016). In den vergangenen 15 Jahren ist die Zahl der erfassten Fälle insgesamt um 16,2 % zurückgegangen. Damit haben die in der PKS registrierten Straftaten den niedrigsten Stand seit 1992 erreicht. Besonders groß waren 2018 die Rückgänge bei „Vergewaltigung, sexueller Nötigung und sexuellem Übergriff im besonders schweren Fall einschl. mit Todesfolge“ (–18,2 %), bei „Wohnungseinbruchdiebstahl“ (–16,3 %) sowie bei „ausländerrechtlichen Verstößen“ (–9,3 %).[875]

Betrachtet man ausschließlich die „Straftaten insgesamt ohne ausländerrechtliche Verstöße“, ist im Jahr 2018 im Vergleich zum Vorjahr ein Rückgang um 3,4 % auf

---

[870] Zur Relation von Tatverdacht und Strafverfolgung vgl. Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 418 f.; Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Jahrbuch 2015. 63. Ausgabe, Wiesbaden 2016, S. 3.

[871] Vgl. Baier, Dirk (et al.): Zur Entwicklung der Gewalt in Deutschland. Schwerpunkte: Jugendliche und Flüchtlinge als Täter und Opfer, Zürich 2018, S. 74 ff. Vgl. auch Mansel, J.: Konfliktregulierung bei Straftaten – Variation des Anzeigeverhaltens nach der Ethnie des Täters. In: Groenemeyer, A. / Mansel, J. (Hrsg.): Die Ethnisierung von Alltagskonflikten, Opladen 2003. Vgl. auch Kahl, Wolfgang: Gewalttätiges Verhalten von Jugendlichen in Deutschland – ein Überblick auf der Grundlage aktueller empirischer Erkenntnisse. Deutsches Forum Kriminalprävention, Bonn 2011.

[872] Vgl. Walburg, Christian: Migration und Kriminalität – Erfahrungen und neuere Entwicklungen, Bonn 2018.

[873] Vgl. Bergmann, Marie Christine et al.: Jugendliche in Niedersachsen. Ergebnisse des Niedersachsensurveys 2013 und 2015. In: Forschungsbericht Nr. 131, Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen, Hannover 2017.

[874] Mansel, J. / Albrecht, G.: Die Ethnie des Täters als ein Prädiktor für das Anzeigeverhalten von Opfern und Zeugen. In: Soziale Welt, 2003, 54, S. 339–372.

[875] Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik 2018. Ausgewählte Zahlen im Überblick, Berlin 2019, S. 10.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

insgesamt 5.392.457 Fälle zu verzeichnen. Seit Einführung der Kategorie „Straftaten insgesamt ohne ausländerrechtliche Verstöße“ in der PKS im Jahr 2005 sind die Fallzahlen um 13,1 % zurückgegangen. Seit 2005 wurde noch nie ein so niedriger Stand verzeichnet.[876]

Nachdem die Zahl nicht deutscher Tatverdächtiger (bei Straftaten insgesamt ohne ausländerrechtliche Verstöße) in den Jahren 2015 (+12,8 %) und 2016 (+10,9 %) insb. infolge der Fluchtzuwanderung angestiegen war, ist nun im zweiten Jahr in Folge ein Rückgang zu verzeichnen (2017: –2,7 %; 2018: –1,7 %).[877] Der Anteil der nicht deutschen Tatverdächtigen hat sich im Vergleich zum Vorjahr von 34,8 % auf 34,5 % reduziert, bei den Straftaten insgesamt ohne ausländerrechtliche Verstöße blieb der Anteil nahezu unverändert (2017: 30,4 %; 2018: 30,5 %).

Ausländerrechtliche Verstöße – also Straftaten gegen das Aufenthalts-, das Asylverfahrens- und das Freizügigkeitsgesetz/EU – können fast ausschließlich von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit begangen werden. Hierzu zählen unerlaubte Einreise, unerlaubter Aufenthalt, Verstöße gegen die Residenzpflicht für Asylbewerberinnen und Asylbewerber, Verstöße gegen Visabestimmungen etc. Infolge der Flüchtlingszuwanderung war es hier zu starken Steigerungen gekommen. So war allein im Jahr 2015 bei den ausländerrechtlichen Verstößen gegenüber dem Vorjahr ein Anstieg um 157,5 % zu verzeichnen gewesen.[878]

Aufgrund der statistischen Verzerrung der Tatverdächtigenzahlen infolge der Flüchtlingszuwanderung wird seit der PKS 2015 eine Unterscheidung getroffen zwischen „Straftaten insgesamt“ und „Straftaten ohne ausländerrechtliche Verstöße“. Im Folgenden werden ausschließlich die Straftaten insgesamt ohne ausländerrechtliche Verstöße als Bezugsgröße herangezogen.

Im Jahr 2017 wurden rd. 716.000 Personen rechtskräftig von deutschen Gerichten verurteilt, was einen Rückgang von 3 % im Vergleich zum Vorjahr bedeutet. Bei rd. 159.200 weiteren Personen endete das Strafverfahren mit einer anderen gerichtlichen Entscheidung, darunter rd. 133.700 Verfahrenseinstellungen. Seit Beginn der flächendeckenden Einführung der gerichtlichen Strafverfolgungsstatistik in Deutschland im Jahr 2007 ist die Zahl der gerichtlich beendeten Strafverfahren (–21 %) sowie der rechtskräftigen Verurteilungen (–20 %) zurückgegangen.[879] Die Zahl der nicht deutschen Verurteilten stieg 2017 im Vergleich zum Vorjahr minimal um 0,6 % auf insgesamt 233.065. Der Anteil der nicht deutschen Verurteilten an allen Verurteilten betrug gleichbleibend 32,5 %.[880]

Die Anteile nicht deutscher Tatverdächtiger mit 30,5 % sowie nicht deutscher Verurteilter mit 32,5 % erscheinen bei einem Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung von 11,5 %[881] sehr hoch. Ein solcher direkter Vergleich ist aber aufgrund mehrerer Faktoren nicht zulässig. Zum einen sind in der Bevölkerungsstatistik nicht alle Ausländer enthalten, die in der PKS als Tatverdächtige erfasst werden. So werden bestimmte Ausländergruppen – wie Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus, Touristen/Durchreisende, Besucher, Grenzpendler und Stationierungsstreitkräfte sowie deren Angehörige – in der Bevölkerungsstatistik nicht mitgezählt. Wenn Angehörige dieser Gruppen jedoch der Begehung einer Straftat verdächtigt werden, werden sie in der PKS als Tatverdächtige aufgeführt. Es wäre statistisch nicht zulässig, eine Gruppe (hier

---

[876] Vgl. ebd., S. 10.

[877] Vgl. ebd., S. 31.

[878] Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Jahrbuch 2015. 63. Ausgabe, Wiesbaden 2016, S. 11.

[879] Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis): 2017: 3 % weniger Verurteilte als im Vorjahr. Pressemitteilung Nr. 463 vom 28.11.2018.

[880] Statistisches Bundesamt (Destatis): Rechtspflege. Strafverfolgung 2017. Fachserie 10, Reihe 3, Wiesbaden 2018, S. 496.

[881] Statistisches Bundesamt (Destatis): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2017. Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden 2018.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

die durchreisenden Ausländer, Touristen, Grenzpendler, „Illegalen“ etc.) in Relation zu einer Gesamtgruppe (hier der Wohnbevölkerung) zu setzen, der sie nicht angehört.

So hatten im Jahr 2018 insgesamt 16,1 % aller nicht deutschen Tatverdächtigen ihren Wohnsitz außerhalb des Bundesgebiets, bei weiteren 15,2 % der nicht deutschen Tatverdächtigen war der Wohnsitz unbekannt bzw. die Tatverdächtigen verfügten über keinen festen Wohnsitz in Deutschland.[882]

Darüber hinaus erschwert die strukturelle Zusammensetzung (Alters-, Geschlechts- und Sozialstruktur) einen Vergleich: Die Einwanderer ohne deutsche Staatsbürgerschaft sind im Vergleich zur deutschen Wohnbevölkerung deutlich jünger und der Anteil von Frauen ist geringer. Sie leben vermehrt in Großstädten, gehören eher unteren Einkommensschichten an, das Bildungsniveau ist insgesamt deutlich niedriger, die Arbeitslosigkeit hingegen höher. Diese Faktoren führen auch in der Gesamtbevölkerung eher dazu, als Tatverdächtige polizeiauffällig zu werden.

Das Bundeskriminalamt (BKA) konstatiert daher, dass aus den o. g. Gründen die Daten „nicht mit der tatsächlichen Kriminalitätsentwicklung gleichgesetzt werden [dürfen]. Sie lassen auch keine vergleichende Bewertung der Kriminalitätsbelastung von Deutschen und Nichtdeutschen zu.“[883]

Bei der Betrachtung der Kriminalität ist zu beachten, dass sie sich aus einer Summe von Einzeldelikten zusammensetzt. Diese stehen mit jeweils tatbegünstigenden Faktoren in Zusammenhang, die in der Person und ihrem sozialen Milieu sowie ihrer Lebenssituation begründet sein können.

1.6.3 Binnendifferenzierung der nichtdeutschen Tatverdächtigen

Nichtdeutsche Tatverdächtige nach Aufenthaltsstatus

In der PKS erfolgt eine Erfassung des Aufenthaltsstatus von ausländischen Tatverdächtigen. Es wird zunächst zwischen erlaubtem und unerlaubtem Aufenthalt differenziert. 16,8 % der nicht deutschen Tatverdächtigen hielten sich 2018 ohne Aufenthaltstitel und ohne Kenntnis der Behörden in Deutschland auf, bei 83,2 % war der Aufenthalt „legal“. Die Verletzung von Strafgesetzen beschränkt sich bei Ausländerinnen und Ausländern mit unerlaubtem Aufenthalt überwiegend auf ausländerrechtliche Verstöße. So verstießen bei den unerlaubten Aufenthalten mehr als acht von zehn (84,4 %) der nicht deutschen Tatverdächtigen gegen das Aufenthalts-, das Asylverfahrens- oder das Freizügigkeitsgesetz/EU. Nimmt man nur die Straftaten insgesamt ohne ausländerrechtliche Verstöße in Betracht, so reduziert sich der Anteil nicht deutscher Tatverdächtiger mit unerlaubtem Aufenthalt von 16,8 % auf 3,1 %.[884]

Die Gruppe nicht deutscher Tatverdächtiger mit erlaubtem Aufenthalt wird nach folgenden Kriterien weiter unterteilt, wobei die Angaben in Klammern sich auf Straftaten insgesamt ohne ausländerrechtliche Verstöße beziehen: Asylbewerber (18,1 %), Schutz- und Asylberechtigte, Kontingentflüchtlinge (3,4 %) und Geduldete (4,3 %). Alle nicht deutschen Tatverdächtigen mit legalem Aufenthaltsstatus, die zu keiner der obigen Untergruppen gehören, werden von der sehr heterogenen Gruppe „Sonstige“ (74,2 %) erfasst. „Sonstige“ sind etwa Arbeitnehmer, Studierende, Erwerbslose, Touristen, Stationierungsstreitkräfte sowie andere Personengruppen.[885]

Aussagekräftige Informationen zur Kriminalitätsbelastung von Ausländerinnen und Ausländern mit legalem Aufenthaltsstatus lassen sich nur gewinnen, wenn die sich nur vorübergehend in Deutschland aufhaltenden Ausländerinnen und Ausländer aus der Betrachtung herausgenommen werden, da diese nicht zur deutschen Wohnbevölkerung

---

[882] Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik 2018. Tabelle 29: Tatort-Wohnsitz-Beziehung nach nichtdeutschen Tatverdächtigen, Wiesbaden.

[883] Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Jahrbuch 2015, 63. Ausgabe, Wiesbaden 2016, S. 169.

[884] Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik 2018. Tabelle 61: Nichtdeutsche Tatverdächtige nach dem Anlass des Aufenthalts, Wiesbaden.

[885] Vgl. ebd.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

zählen. Hierzu gehören Touristinnen und Touristen, Durchreisende sowie Stationierungsstreitkräfte und deren Angehörige.

Bei den verbleibenden ausländischen Tatverdächtigen kann danach differenziert werden, ob deren Aufenthaltsstatus gesichert oder ungesichert ist. Einen gesicherten Aufenthaltsstatus haben Schutz- und Asylberechtigte sowie Kontingentflüchtlinge, die zusammen 3,4 % aller nicht deutschen Tatverdächtigen ausmachen. Einen ungesicherten Aufenthaltsstatus haben Asylbewerberinnen und -bewerber sowie nicht anerkannte Asylbewerberinnen und -bewerber mit Duldung, zu denen 22,4 % aller nicht deutschen Tatverdächtigen gehören.[886]

Nach Erkenntnissen der Kriminologie wirkt sich der Aufenthaltsstatus bei Ausländerinnen und Ausländern stark auf die Zahl der Tatverdächtigen aus. In der Regel ist aufgrund mangelnder langfristiger Perspektiven die Kriminalitätsbelastung höher, wenn der Aufenthaltsstatus unsicher ist. Folglich konstatiert der Zweite Periodische Sicherheitsbericht: „Inwieweit Zuwanderer als Täter und Opfer erkennbar werden, hängt weitgehend vom unterschiedlich sicheren Aufenthaltsstatus ab, der Lebensperspektiven, Integration und Kriminalität beeinflusst.“ Der Sicherheitsbericht stellt weiterhin fest, dass die von Asylbewerberinnen und -bewerbern überwiegend begangenen Delikte im Bereich des Ausländerstrafrechts und der geringfügigen Vermögensdelikte als „Reflex ihrer eingeschränkten Lebensbedingungen“ einzustufen sind. Dementsprechend weisen Asylbewerberinnen und -bewerber überdurchschnittlich hohe Anteile an den Tatverdächtigen insgesamt (einschließlich der deutschen) bei „Diebstahl ohne erschwerende Umstände“ (7,7 %) sowie bei „Beförderungserschleichung“ (9,1 %) – also bei Schwarzfahren – auf.[887]

Die Kriminalitätsbelastung der Ausländerinnen und Ausländer mit gesichertem Aufenthaltsstatus ist hingegen seit vielen Jahren rückläufig. So hat sich bei den nicht deutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die Tatverdächtigenbelastungszahl (TVBZ) – tatverdächtige nicht deutsche Arbeitnehmer pro 100.000 nicht deutsche Beschäftigte – von 5.175 im Jahr 2005 auf 2.369 im Jahr 2015 mehr als halbiert.[888]

Nichtdeutsche Tatverdächtige nach Altersgruppen

Junge Menschen begehen deutlich häufiger Straftaten als Erwachsene. Menschen zwischen 16 und 25 Jahren haben demnach die höchste Kriminalitätsbelastung.[889] So konstatiert der Zweite Periodische Sicherheitsbericht: „Delinquentes Verhalten bei jungen Menschen ist nach gesicherten Erkenntnissen jugendkriminologischer Forschung weit überwiegend als episodenhaftes, d. h. auf einen bestimmten Entwicklungsabschnitt beschränktes, ubiquitäres, d. h. in allen sozialen Schichten vorkommendes, und zudem im statistischen Sinne normales, d. h. bei der weit überwiegenden Mehrzahl junger Menschen auftretendes Phänomen zu bezeichnen.“[890]

Die Kriminalitätsbelastung der Frauen ist in allen Altersgruppen erheblich geringer als die der jeweiligen männlichen Altersgruppen. Es gibt kein Merkmal, das so stark hinsichtlich offiziell registrierter Kriminalität unterscheidet wie das Merkmal „Geschlecht“. 2018 wurden 469.360 (2017: 481.382) weibliche Tatverdächtige registriert, sie stellen damit 24,9 % aller Tatverdächtigen.[891]

Die Zahlen der PKS bestätigen, dass junge Menschen – unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit – einen überproportional großen Teil der Tatverdächtigen

---

[886] Vgl. ebd.

[887] Vgl. ebd.

[888] Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Jahrbuch 2015, 63. Ausgabe, Wiesbaden 2016, S. 181.

[889] Vgl. Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 409.

[890] Ebd., S. 357.

[891] Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik 2018. Ausgewählte Zahlen im Überblick, Berlin 2019, S. 33.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ausmachen. So sind im Jahr 2018 21,1 % aller Tatverdächtigen jünger als 21 Jahre. Die Zahl nicht deutscher tatverdächtiger Jugendlicher (14 bis unter 18 Jahre) ist dabei 2018 im Vergleich zum Vorjahr um 11,6 % gesunken.

Auch in der Altersgruppe der Heranwachsenden (18 bis unter 21 Jahre) hat sich die Zahl der nicht deutschen Tatverdächtigen im Vergleich zu 2017 um 4 % reduziert. Bei den nicht deutschen Kindern (bis unter 14 Jahre) war 2018 ein leichter Anstieg der Tatverdächtigen um 0,9 % zu verzeichnen.[892]

Körperverletzungen machen bei deutschen und nicht deutschen jugendlichen Tatverdächtigen einen großen Anteil aller Delikte aus (11,8 %[893] bzw. 19,2 %[894]), wobei der Anteil bei den nicht deutschen Jugendlichen deutlich größer ist. Amtliche Statistiken sowie Dunkelfelduntersuchungen haben ergeben, dass Gewaltphänomene bei männlichen Jugendlichen mit Migrationshintergrund in höherem Maße auftreten als bei Jugendlichen ohne Migrationshintergrund, wenngleich bei der Gewaltkriminalität insgesamt seit längerer Zeit ein Rückgang zu verzeichnen ist. Zur Gewaltkriminalität werden neben gefährlicher und schwerer Körperverletzung auch Mord, Totschlag und Raub gezählt.

Die PKS weist für das Jahr 2018 einen deutlichen Rückgang der bei Gewaltkriminalität registrierten jugendlichen nicht deutschen Tatverdächtigen um 10,5 % aus.[895] Insgesamt ist die „Gewaltkriminalität“ 2018 im Vergleich zum Höchststand 2007 um 14,9 % (–32.546 Fälle) auf 185.377 Fälle gesunken. Die ebenfalls im Jahr 2007 am höchsten registrierte „gefährliche und schwere Körperverletzung“ ist im Vergleich zu 2017 um 11,7 % (–18.122 Fälle) auf 136.727 Fälle zurückgegangen.[896]

Die höhere Gewaltbelastung bei Jugendlichen aus Zuwandererfamilien wird oft mit ihrer sozialen Benachteiligung, insb. im Hinblick auf die sozioökonomische Lage ihrer Familien sowie ihre Bildungschancen, erklärt.[897]

Zum anderen zeigt sich, dass junge Menschen aus Zuwandererfamilien häufiger im familiären Nahraum mit Gewalt konfrontiert werden, sowohl in Form der Beobachtung elterlicher Partnergewalt als auch selbst als Opfer elterlicher Gewalt. Als eine wichtige Einflussgröße wurden darüber hinaus in der Kriminologie Männlichkeits- und Ehrenkonzepte identifiziert. Ein überdurchschnittlicher Anteil der Jugendlichen aus Einwandererfamilien demonstriert in dieser Hinsicht eher traditionelle, mit Dominanzstreben und Gewaltlegitimation verbundene Männlichkeitskonzepte, die ihrerseits einen engen Zusammenhang mit Gewalthandeln aufweisen.[898]

Kriminologische Untersuchungen haben gezeigt, dass sich bei einem Vergleich von Gruppen mit gleichen familiären, schulischen und sozialen Rahmenbedingungen sowie übereinstimmenden Werteorientierungen keine höhere Gewaltkriminalität von ausländischen Jugendlichen feststellen lässt: „Es ist zu erkennen, dass der Rückgriff auf Gewalt und die Orientierung an gewaltlegitimierenden Normen dann an Attraktivität

---

[892] Vgl. ebd., S. 33.

[893] Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik 2018. Tabelle 40: Deutsche Tatverdächtige nach Alter und Geschlecht, Wiesbaden.

[894] Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik 2018. Tabelle 50: Nichtdeutsche Tatverdächtige nach Alter und Geschlecht, Wiesbaden.

[895] Vgl. ebd.

[896] Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik 2018. Ausgewählte Zahlen im Überblick, Berlin 2019, S. 29.

[897] Baier, Dirk (et al.): Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt, Hannover 2009.

[898] Vgl. Pfeiffer, Christian (et al.): Gewalterfahrungen und Medienkonsum im Leben von Kindern und Jugendlichen in Dortmund. Zentrale Ergebnisse einer Repräsentativbefragung von Schülerinnen und Schülern vierter und neunter Klassen in Dortmund und zehn anderen westdeutschen Städten und Landkreisen, Hannover 2006.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

verlieren, wenn Unterschiede in der Bildungsbeteiligung geringer werden."[899] Vergleichbare Lebensumstände bedingen also ein vergleichbares Gewaltniveau.[900]

Auch Ergebnisse der Langzeitstudie „Kriminalität in der modernen Stadt" zeigen, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund im Altersverlauf nicht mehr häufiger an Gewaltdelikten beteiligt sind als Jugendliche ohne Migrationshintergrund. Die Studie belegt, dass sich die erhöhte Kriminalität im Jugendalter im Zeitverlauf absenkt. Der Delinquenzrückgang geschieht dabei weitgehend ohne Intervention von Polizei und Justiz. Vielmehr spielen die erfolgreiche Vermittlung von Normen und Werten durch Familie und Schule, stabile soziale Bindungen sowie der erfolgreiche Übergang in das Erwerbsleben eine entscheidende Rolle.[901]

1.6.4 Kriminalität im Kontext von Zuwanderung

Um die Debatte über Kriminalität im Zusammenhang mit der Fluchtzuwanderung zu versachlichen, veröffentlicht das BKA seit dem Jahr 2015 regelmäßig ein Bundeslagebild „Kriminalität im Kontext von Zuwanderung".[902] Zuwanderer i. S. d. Lagebilds sind tatverdächtige Personen, wenn sie mit dem Aufenthaltsanlass „Asylbewerber", „Schutzberechtigter und Asylberechtigter, Kontingentflüchtling", „Duldung" und „unerlaubter Aufenthalt" registriert wurden.[903] Erfasst werden Straftaten, bei denen mindestens ein Zuwanderer als Tatverdächtiger ermittelt wurde.

Laut Lagebild wirkte sich die starke Zuwanderung von Flüchtlingen nach Deutschland in den letzten vier Jahren (insgesamt rd. 1,52 Mio. Asylsuchende) auch im Jahr 2018 auf die Kriminalitätslage aus. Demnach wurde „bei rund jeder zehnten aufgeklärten Straftat im Jahr 2018 mindestens ein Zuwanderer als Tatverdächtiger registriert". Zugleich konstatiert das Lagebild aber auch, „dass der überwiegende Teil der nach Deutschland gekommenen Asylsuchenden keine Straftaten begeht".[904]

Im Jahr 2018 wurden bei den Straftaten insgesamt ohne ausländerrechtliche Verstöße 165.769 tatverdächtige Zuwanderer registriert. Dies entspricht gegenüber dem Vorjahr (2017: 167.268) einem leichten Rückgang von 0,9 %. Damit bleibt der Anteil der tatverdächtigen Zuwanderer an der Gesamtzahl der registrierten Tatverdächtigen etwa auf dem Vorjahresniveau.[905] So schwankte der Anteil der tatverdächtigen Zuwanderer an den registrierten Tatverdächtigen in den verschiedenen Deliktbereichen zwischen 6 % und 15 %.

---

[899] Walburg, Christian: Migration und Kriminalität – aktuelle kriminalstatistische Befunde. Gutachten im Auftrag des Mediendienstes Integration, Berlin 2016, S. 27.

[900] Vgl. Pfeiffer, Christian (et al.): Zur Entwicklung der Gewalt in Deutschland. Schwerpunkte: Jugendliche und Flüchtlinge als Täter und Opfer. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Zürich 2018. Vgl. auch: Baier, Dirk (et al.): Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt, Hannover 2009.

[901] Boers, Klaus / Reinecke, Jost et al.: Vom Jugend- zum frühen Erwachsenenalter. Delinquenzverläufe und Erklärungszusammenhänge in der Verlaufsstudie „Kriminalität in der modernen Stadt". In: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 97 (3), 2014, S. 183–202.

[902] Bundeskriminalamt (Hrsg.): Bundeslagebild 2018 – Kriminalität im Kontext von Zuwanderung, Wiesbaden 2019.

[903] Vgl. ebd., S. 2. Im Jahr 2018 erfolgte in der PKS eine Änderung hinsichtlich der Kategorisierung der einzelnen Aufenthaltsanlässe. Erfolgte die Aufteilung im Jahr 2017 in fünf Kategorien („Asylbewerber", „international/national Schutzberechtigter und Asylberechtigter", „Duldung", „Kontingentflüchtling" und „unerlaubter Aufenthalt"), so fasst die PKS die einzelnen Aufenthaltsanlässe ab dem Jahr 2018 in nur noch vier Kategorien zusammen. Diese Anpassung hat keine Auswirkungen auf die Vergleichbarkeit der Zahlen.

[904] Ebd., S. 59.

[905] Vgl. ebd., S. 7.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 35: Anteil der tatverdächtigen Zuwanderer je Deliktbereich

Deliktsbereich	Anteil der tatverdächtigen Zuwanderer je Deliktbereich
Straftaten gegen das Leben	15 % (550 tatverdächtige Zuwanderer)
Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung	12 % (5.626 tatverdächtige Zuwanderer)
Rohheitsdelikte und Straftaten gegen die persönliche Freiheit	10 % (60.109 tatverdächtige Zuwanderer)
Diebstahl	11 % (43.734 tatverdächtige Zuwanderer)
Vermögens- und Fälschungsdelikte	11 % (53.822 tatverdächtige Zuwanderer)
Rauschgiftdelikte	8 % (23.254 tatverdächtige Zuwanderer)
Sonstige Straftatbestände	6 % (29.238 tatverdächtige Zuwanderer)

Quelle: Bundeskriminalamt (Hrsg.): Bundeslagebild 2018 – Kriminalität im Kontext von Zuwanderung. Wiesbaden 2019, S. 8.

Wie schon 2017 machten Zuwanderer aus den Hauptherkunftsstaaten von Asylsuchenden Syrien (20 %), Afghanistan (11 %) und Irak (7 %) den größten Anteil an den tatverdächtigen Zuwanderern aus. Der Anteil der tatverdächtigen Zuwanderer aus den Maghrebstaaten Algerien, Marokko und Tunesien lag insgesamt bei 7 %, womit ihr Anteil im Vergleich zum Vorjahr weiter gesunken ist (2017: 9 %). Der Anteil der tatverdächtigen Zuwanderer aus den Balkanstaaten Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien und Serbien lag zusammen bei 8 % und ist im Vergleich zum Vorjahr ebenfalls gesunken (2017: 11 %).[906]

Die Kriminalitätsbelastung der Zuwanderer unterscheidet sich dabei deutlich nach Herkunftsländern. Tatverdächtige aus den Hauptherkunftsländern Syrien, Afghanistan und Irak waren 2018 wie schon in den Vorjahren im Verhältnis zu ihrem Anteil an der Gesamtzahl der registrierten Zuwanderer insgesamt unterrepräsentiert. So lag ihr Anteil an den tatverdächtigen Zuwanderern bei 39 %, während ihr Anteil an den Asylsuchenden bei 59 % lag. Tatverdächtige aus den Maghrebstaaten Algerien, Marokko und Tunesien waren hingegen deutlich überrepräsentiert. So betrug ihr Anteil an den tatverdächtigen Zuwanderern 7 %, während ihr Anteil an den Asylsuchenden lediglich bei 2,4 % lag.[907]

Den größten Anteil an den Straftaten der Zuwanderer machten 2018 Rohheitsdelikte und Straftaten gegen die persönliche Freiheit (25 %), Diebstahldelikte (24 %) sowie Vermögens- und Fälschungsdelikte (23 %) aus. Während bei den Vermögens- und Fälschungsdelikten (–7 %), beim Diebstahl (–5 %) sowie bei den Straftaten gegen das Leben (–3,8 %) ein Rückgang der Fallzahlen im Vergleich zum Vorjahr zu verzeichnen war, sind die registrierten Straftaten von Zuwanderern in den Bereichen Rauschgiftkriminalität (+25 %), Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung (+15 %), sonstige Straftatbestände (+14 %) sowie Rohheitsdelikte und Straftaten gegen die persönliche Freiheit (+3,1 %) teilweise deutlich angestiegen.[908]

Entgegen der Gesamtentwicklung im Bereich der Straftaten gegen das Leben war im Bereich des Mordes mit mindestens einem tatverdächtigen Zuwanderer im Jahr 2018 ein Anstieg um 28 % zu verzeichnen (2018: 105 Straftaten; 2017: 82 Straftaten). Dabei blieb die überwiegende Mehrzahl der Straftaten im Versuchsstadium (80 %). Bei diesem Anstieg ist zu berücksichtigen, dass die statistische Erfassung der Daten zu dem am

[906] Vgl. ebd., S. 8.

[907] Vgl. ebd., S. 9 f.

[908] Vgl. ebd., S. 15 f.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

19.12.2016 am Berliner Breitscheidplatz verübten Anschlag aufgrund der Erhebungsmodalitäten der PKS erst im Berichtsjahr 2018 erfolgte.[909]

Bedenklich erscheint auch der Anstieg um 15 % bei den Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung mit mindestens einem tatverdächtigen Zuwanderer. Aufgrund einer Änderung des Sexualstrafrechts[910] sind die Zahlen jedoch nicht bzw. nur eingeschränkt mit dem Vorjahr vergleichbar. So liegt der Anteil der Zuwanderer aufgrund der ebenfalls gestiegenen Gesamtzahl der registrierten Tatverdächtigen in diesem Deliktbereich unverändert bei rd. 12 %, obwohl die Zahl der registrierten tatverdächtigen Zuwanderer im Vergleich zum Vorjahr um 16 % gestiegen ist.[911]

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Delikte der neu angekommenen Flüchtlinge „eng mit deren limitierten Lebensumständen zusammenhängen. Das Deliktspektrum ist […] stark durch meist leichtere Diebstähle, Fahren ohne Fahrschein, aber auch durch Körperverletzungsdelikte geprägt.“[912] Letztere sind vielfach auf gewalttätige Auseinandersetzungen in Gemeinschaftsunterkünften zurückzuführen.

Ein Drittel der tatverdächtigen Zuwanderer (33 %) war 2018 mehrfach tatverdächtig und für mehr als zwei Drittel aller Straftaten mit tatverdächtigen Zuwanderern verantwortlich. Der Anteil der Mehrfachtatverdächtigen an den Tatverdächtigen der PKS insgesamt betrug hingegen 27 %. Dabei trat die überwiegende Mehrheit (83 %) der mehrfach tatverdächtigen Zuwanderer zwei- bis fünfmal im Zusammenhang mit einer Straftat in Erscheinung.

Im Vergleich zum Vorjahr ist eine Zunahme mehrfach tatverdächtiger Zuwanderer von 2,8 % feststellbar (2018: 54.257; 2017: 52.762). Wie bei den tatverdächtigen Zuwanderern insgesamt lag auch bei den mehrfach tatverdächtigen Zuwanderern der Anteil der Personen aus den Maghrebstaaten sowie aus Libyen und Georgien weit über dem Durchschnitt der Mehrfachtatverdächtigen in der PKS insgesamt (27 %), der Anteil mehrfach tatverdächtiger Zuwanderer aus den Hauptherkunftsländern Syrien, Afghanistan und Irak lag hingegen unter bzw. nur leicht über dem Durchschnitt.[913]

Eine Erklärung für die erhöhten Anteile tatverdächtiger Zuwanderer liegt in der Alters- und Geschlechtsstruktur der Zuwanderer und dem deutlich höheren Anteil junger Männer. So waren 86 % der tatverdächtigen Zuwanderer männlich, 65 % waren jünger als 30 Jahre. Die demografische Struktur der tatverdächtigen Zuwanderer ist damit – ohne Berücksichtigung der Altersgruppe der Kinder – weitgehend deckungsgleich mit der Gruppe der Asylerstantragsteller.[914] Unter den Asylerstantragstellern 2015 bis 2018 waren insgesamt 73 % unter 30 Jahre alt, 65 % waren männlich. Unter der deutschen Wohnbevölkerung waren hingegen lediglich 37,6 % unter 30 Jahre alt, 49,3 % waren männlich.[915] Unter den Zuwanderern befanden sich demnach deutlich mehr „Männer in einem kriminologisch relevanten Alter“ als in der Gesamtbevölkerung.[916]

---

[909] Vgl. ebd., S. 17 f.

[910] Umfasst alle versuchten und vollendeten Straftaten gemäß 13. Abschnitt des Strafgesetzbuchs (StGB), darunter u. a. sexuelle Nötigung, Vergewaltigung und sexueller Missbrauch von Kindern. Mit dem „50. Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung“ vom 04.11.2016 wurden im Sexualstrafrecht Straftatbestände geändert und neue Straftatbestände eingeführt. Dies führt im Ergebnis dazu, dass im Bereich „Vergewaltigung, sexuelle Nötigung und sexueller Übergriff im besonders schweren Fall einschl. mit Todesfolge (§§ 177, 178 StGB)“ ein Vergleich mit den Vorjahreszahlen nur eingeschränkt möglich ist.

[911] Vgl. ebd., S. 20 f.

[912] Vgl. Walburg, Christian: Migration und Kriminalität – Erfahrungen und neuere Entwicklungen, Bonn 2018, S. 11.

[913] Vgl. ebd., S. 13.

[914] Vgl. ebd., S. 11.

[915] Vgl. ebd., S. 6, sowie Statistisches Bundesamt (Destatis).

[916] Vgl. Walburg, Christian: Migration und Kriminalität – Erfahrungen und neuere Entwicklungen, Bonn 2018, S. 7.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Weitere kriminalitätsbegünstigende Faktoren neben der Alters- und Geschlechtsstruktur können die unsichere Aufenthaltsperspektive sowie die Unterbringungssituation sein.[917] Perspektivlosigkeit, fehlende Tagesroutine und mangelnde Strukturen können ein Abgleiten in die Kriminalität begünstigen. So haben sich nach Angaben des Landeskriminalamts Baden-Württemberg im Jahr 2016 rd. 60 % aller Körperverletzungsdelikte von Zuwanderern in Flüchtlingsunterkünften zugetragen.[918] Straftaten sind bei allen schnell und konsequent zu verfolgen. Zur Prävention ist wichtig, die Asylverfahren weiter zu beschleunigen und die überwiegend männlichen Jugendlichen und jungen Männer mit Fluchterfahrung möglichst schnell in Bildung und Arbeit zu integrieren, um ihnen Perspektiven in Deutschland aufzeigen zu können.

1.6.5 Maßnahmen der Kriminal- und Gewaltprävention

Effektive Strafverfolgung ist wichtig, um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Rechtsstaat zu erhalten. Damit Straftaten aber gar nicht erst begangen werden, bedarf es darüber hinaus einer effektiven Kriminal- und Gewaltprävention. Denn Strafverfolgung kann geschehenes Unrecht nicht ungeschehen machen. Präventionsmaßnahmen sind zudem grundsätzlich kostengünstiger als die strafrechtliche Verfolgung und Sanktionierung von Straftaten. Im Bereich der bundesweiten Präventionsmaßnahmen ist das Programm Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes (ProPK) besonders hervorzuheben. Das Programm ist darauf gerichtet, Bevölkerung, Medien und Multiplikatoren über Erscheinungsformen der Kriminalität aufzuklären und über präventive Maßnahmen zu informieren, die Straftaten verhindern können. Dies wird zum einen durch eine direkte Ansprache der Zielgruppen über Presse- und Öffentlichkeitsarbeit erreicht. Die bürgernahe Öffentlichkeitsarbeit stützt sich u. a. auf zahlreiche Medien und den Internetauftritt www.polizei-beratung.de. Zum anderen werden die örtlichen Polizeidienststellen in ihrer Präventionsarbeit unterstützt.[919]

Auf die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen wird bei allen Präventionsmaßnahmen besonderes Gewicht gelegt, was auch an einer Zunahme an Aktivitäten und Programmen in den letzten Jahren deutlich wird. Dies zeigen die im Internet verfügbaren Veröffentlichungen der Landeskriminalämter und Polizeidirektionen sowie die Datenbanken der in allen Bundesländern bestehenden Landespräventionsräte.[920]

Auch die starke Zuwanderung nach Deutschland in den vergangenen Jahren stellte die polizeiliche Kriminalprävention vor neue Herausforderungen. Den zugewanderten Menschen fehlen häufig Kenntnisse über Rolle und Aufgabe der Polizei in Deutschland. Sie benötigen zudem Schutz vor Übergriffen in Sammelunterkünften – das gilt insb. für Frauen und Kinder – sowie Schutz vor Angriffen auf Unterkünfte. Darüber hinaus besteht sowohl aufseiten der einheimischen Bevölkerung als auch aufseiten der Zuwanderer die Gefahr der Radikalisierung. In einer Rahmenkonzeption zur Prävention von Kriminalität und Förderung der Sicherheit im Zusammenhang mit der Zuwanderung hat die Projektgruppe „Flüchtlinge“ der Kommission Polizeiliche Kriminalprävention (KPK) die Handlungsbedarfe aus präventivpolizeilicher Sicht umfassend dargestellt. An der Projektgruppenarbeit beteiligte sich auch die Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention (DFK).

Auf Grundlage der Rahmenkonzeption wurden umfangreiche Informationsmaterialien erstellt, die sich einerseits unmittelbar an die neu eingereisten Zuwanderinnen und Zuwanderer richten, andererseits aber auch Behörden, haupt- und ehrenamtliche Flüchtlingshelferinnen und -helfer sowie die aufnehmende Bevölkerung zur Zielgruppe

---

[917] Vgl. Giesing, Yvonne et al.: Fakten zur Kriminalität von Geflüchteten. In: ifo Schnelldienst 5/2019, S. 35 f.

[918] Vgl. Walburg, Christian: Flucht und Kriminalität – zwischen Ressentiments und realen Problemlagen. In: Fisch, Andreas et al. (Hrsg.): Zuflucht – Zusammenleben – Zugehörigkeit. Kontroversen der Migrations- und Integrationspolitik interdisziplinär beleuchtet, Münster 2017, S. 269–291.

[919] Vgl. Kommission Polizeiliche Kriminalprävention des Bundes und der Länder: Jahresbericht 2017. Schwerpunkte – Projekte – Kampagnen, Stuttgart 2017.

[920] Vgl. https://www.kriminalpraevention.de/praevention-im-ueberblick.html. [Stand: 23.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

haben.[921] Auf der Startseite von polizei-beratung.de wurde zudem die neue Rubrik „Informationen für Zuwanderer“ eingerichtet. Diese weist auf alle Informationsmedien hin, die speziell für die Zielgruppe der Zuwanderer in Deutsch, Englisch und Arabisch entwickelt wurden.[922]

Die polizeiliche Kriminalprävention findet nicht isoliert, sondern vernetzt statt und ist Teil der gesamtgesellschaftlichen Prävention. Sie wird ergänzt durch Präventionsmaßnahmen nicht staatlicher Akteure, wie etwa der Opferhilfe- und Opferschutzorganisation Weißer Ring e. V. Ziel der Präventionsarbeit des Weißen Ringes ist es, möglichst zu verhindern, dass Menschen (erneut) Opfer von Straftaten werden. Der Weiße Ring gibt umfangreiche Informationsmaterialien heraus und führt gemeinsam mit Kooperationspartnern Präventionsprojekte durch.[923]

Mit dem Ziel, gewaltlegitimierende Männlichkeitsnormen bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu bekämpfen und dabei insb. im Bereich der Gewaltkriminalität präventiv zu wirken, wurde das Projekt „HEROES – gegen Unterdrückung im Namen der Ehre“[924] ins Leben gerufen, das auch von der Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention unterstützt wird. Junge Männer aus patriarchal geprägten Milieus werden von Gruppenleitern mit ähnlichem soziokulturellem Hintergrund zu Themen wie Gleichberechtigung, Ehre, Menschenrechte, Geschlechterrollen, Sexualität, Sexismus, Homophobie, Rassismus, Antisemitismus etc. ausgebildet. Anschließend führen sie als Multiplikatoren rollenspielbasierte Peer-Workshops in Schulen und Jugendeinrichtungen durch. Jugendliche sollen in den Workshops auf Augenhöhe zu einem Wertediskurs angeregt und zur Reflexion von gewaltlegitimierenden Geschlechternormen motiviert werden. Auf diese Weise können die jugendlichen Projektteilnehmer dazu beitragen, unterdrückenden Geschlechternormen und gewaltvollem Verhalten im Kontext von Ehrvorstellungen in der Gesellschaft aktiv entgegenzuwirken.[925]

Ein wichtiger, wenngleich bislang wenig beachteter Bereich der Kriminalprävention insb. bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist die Straffälligenhilfe. Vor allem in Jugendstrafanstalten ist der Anteil der Insassen mit Migrationshintergrund hoch. Daher ist es wichtig, durch Maßnahmen der Straffälligenhilfe bereits im Gefängnis die präventiven Grundlagen zu schaffen, um ein erneutes Abgleiten in die Kriminalität nach der Entlassung zu verhindern. „Unter der klassischen Perspektive von Resozialisierung geht es um, Integration‘ und die Wiedereingliederung der Strafgefangenen in die Gesellschaft sowie um die dazu notwendige interkulturelle Öffnung des Strafvollzugs und einen kultursensiblen Strafvollzug.“[926]

So hat beispielsweise das Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahr 2018 das Zentrum für Interkulturelle Kompetenz (ZIK) eingerichtet mit dem Auftrag, die rd. 40.000 Justizbeamtinnen und -beamten des Landes in interkultureller Kompetenz zu schulen sowie Leitfäden und Handreichungen für einen gelungenen Umgang mit kultureller Vielfalt in den Justizvollzugsanstalten des Landes zu entwickeln.[927]

---

[921] Vgl. Kommission Polizeiliche Kriminalprävention des Bundes und der Länder: Jahresbericht 2017. Schwerpunkte – Projekte – Kampagnen, Stuttgart 2017, S. 24 f.

[922] Vgl. https://www.polizei-beratung.de/startseite-und-aktionen/informationen-fuer-zuwanderer/. [Stand: 23.09.2019].

[923] Vgl. https://weisser-ring.de/praevention [Stand: 23.09.2019].

[924] Das Projekt „HEROES – gegen Unterdrückung im Namen der Ehre“ wurde im Jahr 2007 u. a. vom palästinensisch-israelischen Psychologen Ahmad Mansour ins Leben gerufen.

[925] Vgl. Raab, Michaela / Stuppert, Wolfgang: HEROES – Gegen Unterdrückung im Namen der Ehre. Ein Peer-Ansatz mit Jugendlichen aus „Ehrenkulturen“. In: Lüter, Albrecht / Bergert, Michael (Hrsg.): Gewaltprävention in einer pluralen Stadt. Drei Projektevaluationen, Berlin 2015.

[926] Vgl. Brandstäter, Johannes / Reichenbach, Marie-Therese: Vielfalt im Vollzug. Straffälligenhilfe in der Einwanderungsgesellschaft. In: Reichenbach, Marie-Therese / Bruns, Sabine (Hrsg.): Resozialisierung neu denken. Wiedereingliederungen straffällig gewordener Menschen als gesamtgesellschaftliche Aufgabe, Freiburg 2018, S. 192.

[927] Vgl. https://www.justiz.nrw.de/JM/schwerpunkte/zik/index.php [Stand: 23.09.2019]. Vgl. auch: Westdeutsche Allgemeine Zeitung, 17.04.2018: Islam-Experten sollen Justizbedienstete schulen.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Neben den Aktivitäten der Polizei im Bereich der polizeilichen Kriminalprävention auf Grundlage erkannter Lagefelder, der Straffälligenhilfe sowie den Präventionsangeboten nicht staatlicher Akteure sind allgemeine staatliche Integrationsmaßnahmen erforderlich, die die Lebensbedingungen von Jugendlichen aus Einwandererfamilien verbessern: „Insofern die Deliktbegehung stark mit dem Aufenthaltsstatus und dessen Folgen für Integrationschancen zusammenhängt, ist Prävention v. a. durch Integration und dabei für die 2. und 3. Generation mittels Bildungsförderung zu erreichen.“[928]

1.6.6 Ausblick

Die vergleichsweise hohe Kriminalitätsbelastung insb. bei Geflüchteten ist teilweise mit demografischen Faktoren, der Unterbringungssituation und der Unsicherheit ihres Aufenthalts erklärbar, gleichwohl bedarf sie einer dezidierten Betrachtung.

Da, wie der „Deutsche Viktimisierungssurvey 2017“ des BKA nachgewiesen hat,[929] die gefühlte Bedrohungslage durch Kriminalität in der Bevölkerung deutlich höher ist als die statistisch nachgewiesene tatsächliche Kriminalitätsbelastung, die sich – wie eingangs dargestellt – auf dem tiefsten Stand seit 1992 befindet, ist es auch wichtig, die Bevölkerung über die tatsächliche Sicherheitslage offen zu informieren und Falschmeldungen entgegenzuwirken. Hierbei spielen auch die Medien eine wichtige Rolle.[930]

Zur Prävention ist es wichtig, die überwiegend männlichen Jugendlichen und jungen Männer mit Fluchterfahrung möglichst schnell in Bildung und Arbeit zu integrieren. Hierzu ist auch eine weitere Beschleunigung der Asylverfahren erforderlich. Die Beauftragte begrüßt daher die asylrechtlichen Änderungen, die in den letzten Jahren einen früheren Zugang zu Integrationskursen sowie zum Arbeitsmarkt für Asylbewerberinnen und Asylbewerber ermöglicht haben. Dies dürfte sich auch aus kriminologischer Perspektive positiv auswirken.

Zudem sollten anerkannte Schutzsuchende möglichst rasch dezentral untergebracht werden, da die Unterbringung in großen Aufnahmeeinrichtungen zu einer höheren Kriminalitätsbelastung insb. im Bereich der Gewaltkriminalität führt. „Generell gilt es bei neu zugewanderten Flüchtlingen, gewaltbegünstigende Formen der Unterbringung, Phasen der Statusunsicherheit und Separierung von der Gesellschaft möglichst zu vermeiden bzw. kurz zu halten.“[931]

2 Teilhabe gelingt durch interkulturelle Öffnung

2.1 Zukunftsfaktor Vielfalt – interkulturelle Öffnung im öffentlichen Dienst

- Unternehmen wie Verwaltungen müssen mehr gesellschaftliche Verantwortung übernehmen und für kulturelle Vielfalt eintreten. Der öffentliche Dienst sollte dabei in eine Vorreiter- und Vorbildrolle rücken.
- Die Beauftragte macht sich mit einem breit angelegten Forschungsprojekt dafür stark, dass die Förderung von Chancengleichheit und Vielfalt als Querschnittsaufgabe in den Bundesministerien verankert und sichtbarer wird.
- Erforderlich sind eine Gesamtstrategie der Bundesverwaltung und verbindliche Bekenntnisse aller Bundesressorts zu einer vielfaltsorientierten und kulturfairen Personalpolitik.

---

[928] Vgl. Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 412.

[929] Bundeskriminalamt (Hrsg.): Der Deutsche Viktimisierungssurvey 2017. Opfererfahrungen, kriminalitätsbezogene Einstellungen sowie die Wahrnehmung von Unsicherheit und Kriminalität in Deutschland, Wiesbaden 2019.

[930] Pressemitteilung der Hochschule Macromedia, 31.07.2017: Angstfigur versus Willkommenskultur: Macromedia-Professor untersucht Medienberichterstattung über Flüchtlinge.

[931] Vgl. Walburg, Christian: Migration und Kriminalität – Erfahrungen und neuere Entwicklungen, Bonn 2018, S. 15.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2.1.1 Vorbildfunktion des Staates stärken

Vielfalt im öffentlichen Dienst ist immer noch keine Selbstverständlichkeit. Gleichwohl sind Vielfaltsmanagement und die interkulturelle Öffnung für viele öffentliche Organisationen wichtige Zukunftsaufgaben geworden. Vielfaltskompetenzen tragen zum Erfolg von Verwaltungshandeln bei. Das heißt, der öffentliche Dienst profitiert von Mehrsprachigkeit, interkulturellen Kompetenzen und Erfahrungswissen seiner kulturell unterschiedlich geprägten Angestellten, Beamtinnen und Beamten. Der öffentliche Dienst ist in der Verantwortung, dass sich die kulturelle Vielfalt der Gesellschaft auch in der Verwaltung widerspiegelt. Die Behörden sind in doppelter Hinsicht gefragt: als moderner Arbeitgeber im Wettbewerb um die besten Köpfe sowie als bürgerorientierter Dienstleister. Neben der Erhöhung der Repräsentanz bei den Beschäftigten, besteht die Verantwortung darin, den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen barrierefrei zu gestalten und alle Bevölkerungsgruppen einzubeziehen.

Viele Unternehmen, Verbände und auch staatliche Stellen setzen bereits seit einiger Zeit verstärkt auf die Anerkennung und Wertschätzung kultureller Vielfalt. Sie gehen dabei unterschiedliche Wege und verfolgen mitunter verschiedene Konzepte. Mögen die Motive auch unterschiedlich sein, besteht über die Bedeutung und Notwendigkeit von Veränderungen und Anpassungen im Sinne einer stärkeren Sensibilisierung für kulturelle Vielfalt und Chancengleichheit weitgehend Einigkeit. Bislang fehlt es allerdings vielerorts an nachhaltigen Maßnahmen, die tatsächliche Veränderungen bewirken. Menschen mit Migrationshintergrund sind weiterhin Diskriminierungsrisiken auf dem Arbeitsmarkt ausgesetzt.[932] Ihre Beschäftigungschancen sind geringer, in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst.[933] Ihr Anteil an den Beschäftigten in der Bundesverwaltung beträgt rd. 15%.[934] Unternehmen wie Verwaltungen müssen mehr gesellschaftliche Verantwortung übernehmen. Der öffentliche Dienst sollte dabei in eine Vorreiter- und Vorbildrolle rücken. In den Behörden müssen deutlich mehr und sichtbare Anstrengungen zur Förderung von kultureller Vielfalt unternommen werden. Das bedeutet, dass Verwaltungen stärker mit der gewachsenen Vielfalt der Bevölkerung umgehen lernen müssen. Auch für Verwaltungen ergibt sich ein „Wettbewerbsvorteil“, wenn sie die Potenziale von Vielfaltskompetenzen nutzen.

Die Beauftragte hat deshalb die Initiative für mehr Diversität und Chancengleichheit ergriffen und eine Beschäftigtenbefragung in der Bundesverwaltung auf den Weg gebracht. Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration soll eine ressortübergreifende Strategie für mehr Vielfalt beim Bund erarbeitet werden. Die Beauftragte fordert alle Bundesbehörden auf, sich daran aktiv zu beteiligen.

2.1.2 Ressortübergreifende Strategie für mehr Vielfalt in der Bundesverwaltung

Die Bemühungen um mehr Vielfalt und interkulturelle Öffnung der Bundesverwaltung sind v. a. durch behördenspezifische Ansätze geprägt. Erfolgreiche Einzelmaßnahmen sind aber kaum öffentlich bekannt. Auch die 2014/2015 erstmalig durchgeführte Erhebung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund hat – trotz deutlicher Ergebnisse – keine umfassende Initialwirkung entfalten können. Bislang fehlt es an einer Gesamtstrategie, die die Bundesverwaltung als Ganzes betrachtet und mit der gemeinsam und übergreifend für mehr Vielfalt im Dienst des Bundes geworben werden

---

[932] Vgl. z.B. Koopmans, Ruud; Veit, Susanne und Yemane, Ruta: Ethnische Hierarchien in der Bewerberauswahl: Ein Feldexperiment zu den Ursachen von Arbeitsmarktdiskriminierung. WZB Discussion Paper 2018, S. 104ff. sowie Schneider, Jan; Yemane, Ruta und Weinmann, Martin: Diskriminierung am Ausbildungsmarkt. Ausmaß, Ursachen und Handlungsperspektiven. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration. Berlin.

[933] Der Mikrozensus weist für das Jahr 2017 einen Anteil von 22,1 % der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Privatwirtschaft (alle Wirtschaftszweige außerhalb der öffentlichen Verwaltung) aus. Für die öffentliche Verwaltung im engeren Sinne beträgt der Anteil zum selben Stichtag 7,0 %. Vgl. Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2017.

[934] Auf Bundesebene wurde 2014 und 2015 erstmalig der Anteil der Beschäftigten in der Bundesverwaltung mit Migrationshintergrund erhoben. In den teilnehmenden Bundesbehörden betrug dieser Anteil 14,8%. Vgl. Ette, Andreas et al., Erhebung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung, Ergebnisbericht im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung, 2016.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

kann. Aus Sicht der Beauftragten sind verbindliche Bekenntnisse aller Bundesressorts zu einer vielfaltsorientierten und kulturfairen Personalpolitik aller Bundesbehörden erforderlich. Es bedarf der Festlegung ehrgeiziger Ziele und mitunter auch noch Überzeugungsarbeit, um die notwendige Akzeptanz für eine stärkere interkulturelle Öffnung zu erhalten.

Die Förderung von Chancengleichheit und Vielfalt sollte als Querschnittsaufgabe einer modernen und bürgerorientierten Verwaltung verankert werden. Dies erfordert eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Bedeutung und dem Verständnis von interkultureller Kompetenz und kultureller Diversität. Vielfältig zusammengesetzte Teams können effektiver auf die Bedürfnisse und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger eingehen. Ihnen wird ein besonderes Potenzial für Kreativität und eine bessere Problemlösungskompetenz zugeschrieben.[935] Die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten, Verständnissen und Konzepten von Vielfalt und interkultureller Öffnung bereitet in der Praxis aber oftmals Schwierigkeiten.[936] Dies gilt insb. auch im Hinblick auf die Anforderung interkultureller Kompetenz für die Verwaltung.[937] Notwendig sind deshalb auch eine Begriffsklärung und Verständigung über ggf. unterschiedliche organisationsbezogene Motive für die Förderung von kultureller Vielfalt und Chancengleichheit.

Kulturelle Vielfalt und Chancengleichheit sollen Stärken des öffentlichen Dienstes werden. Der öffentliche Dienst steht ähnlich wie viele Bereiche vor der großen Herausforderung, verstärkt neue Fachkräfte zur Besetzung einer wachsenden Zahl frei werdender Stellen gewinnen zu müssen. Es wird aktuell immer schwieriger, Fachkräfte mit attraktiven Angeboten von den Vorteilen einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst zu überzeugen. Die Zahl unbesetzter Stellen nimmt stetig zu.[938] Umso wichtiger ist es, dass der öffentliche Dienst bei der Personalgewinnung ein neues Selbstbewusstsein entwickelt und auch die Zugänge und die Beschäftigungsmöglichkeiten weiter öffnet. Gleichzeitig müssen bereits bei der Personalgewinnung bestehende Diskriminierungsrisiken (besser) erkannt werden.

Erforderlich ist auch, die Attraktivität der Verwaltung für Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund zu steigern. Mehr Diversität kann beispielsweise dadurch erreicht werden, dass die bestehenden Möglichkeiten für Quereinstiege konsequent genutzt werden oder bislang im öffentlichen Dienst eher nicht typische Studienabschlüsse stärker berücksichtigt werden. Der öffentliche Dienst muss sich stärker hinterfragen, wie das Personal der Zukunft aussehen muss und welche Anforderungen an den Dienst gestellt werden. In einer sich wandelnden Gesellschaft erfordert die Sicherstellung einer funktionierenden staatlichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge zunehmend auch ein „Mehr“ an Vielfaltskompetenzen. Gefördert werden sollte zudem ein Austausch zu

---

[935] Vgl. z. B. Vedder, Günther: Diversity Management in der Organisationsberatung, in: Gruppendynamik und Organisationsberatung 37, 2006, Heft 1, S. 7–17.

[936] Interkulturelle Öffnung der Verwaltung und interkulturelle Kompetenz sind weitverbreitete Begriffe, Schlagworte und Ziele für viele Organisationen. Gleichwohl bestehen unterschiedlich präferierte Öffnungsvorstellungen, welche sich allesamt unter den Oberbegriffen fassen lassen. Vgl. Lima-Curvello, Tatiana: Interkulturelle Öffnung, Bundeszentrale für politische Bildung, 2017. Online unter: http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56487/interkulturelle-oeffnung?p=all. In der Verwendung bleibt oftmals offen, welches Verständnis jeweils zugrunde gelegt wird. Schwierigkeiten bereitet es zudem, wenn nicht festgelegt wird, welche Bereiche konkret und in welchem Umfang geöffnet werden sollen [Stand: 23.09.2019].

[937] Interkulturelle Kompetenz bedeutet im Wesentlichen, sich in die Perspektive des Gegenübers hineinzuversetzen und nicht vorschnell aus der eigenen kulturellen Prägung heraus zu werten und zu handeln. Mögliche Widersprüchlichkeiten oder mehrdeutige Informationen, die sich aus dem ersten Eindruck ergeben können, führen dann nicht sofort zur Ablehnung, sondern können reflektiert werden (sog. Ambiguitätstoleranz).

[938] Vgl. Schriftliche Antwort der Bundesregierung auf die Frage der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 19/1240. Im öffentlichen Dienst des Bundes waren 2017 rd. 34.700 Arbeitsplätze unbesetzt. Der prognostizierte Mangel an Fachkräften im öffentlichen Sektor insgesamt liegt gleichwohl höher. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PriceWaterhouseCoopers beziffert den absoluten Mangel an Fachkräften mit 816.000 Personen im Jahr 2030. Vgl. PriceWaterhouseCoopers GmbH: Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst, Prognose und Handlungsstrategien bis 2030, Frankfurt/Main 2018.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

bestehenden Auswahlinstrumenten, um mögliche Hürden für Bewerberinnen und Bewerber sowie Kriterien für eine kultursensible Personalauswahl zu benennen. Behörden benötigen praktische Handlungsoptionen für eine vielfaltsorientierte Personalauswahl und Personalentwicklung. Das betrifft etwa die Frage, wie Mehrsprachigkeit und interkulturelle Kompetenzen bei der Personalauswahl – soweit rechtlich möglich – stärker berücksichtigt werden können oder welche Anforderungen an die behördenspezifische Fortbildung zur Förderung interkultureller Kompetenz gestellt werden sollten. Dabei gilt es, deutlich zu machen, dass es eine Chance für öffentliche Arbeitgeber ist, auf die Vielfalt der Bevölkerung und auf interkulturelle Kompetenzen der Beschäftigten zu setzen.

Neben der konkreten Praxis interkultureller Personalarbeit wird auch die Frage erörtert werden müssen, wie wir die kulturelle Vielfalt im öffentlichen Dienst in Zukunft messen und sichtbar machen wollen. Die Beschäftigtenbefragung „Kulturelle Vielfalt & Chancengleichheit in der Bundesverwaltung“ soll hierzu wichtige Erkenntnisse liefern und als eine Diskussionsgrundlage dienen.

Die Erarbeitung einer ressortübergreifenden Strategie für mehr Vielfalt in der Bundesverwaltung ist das übergreifende Ziel des Themenforums „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“ des fortentwickelten Nationalen Aktionsplans Integration (NAP-I). Gemeinsam mit dem für den öffentlichen Dienst zuständigen Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) hat die Beauftragte die Federführung für das Dialogforum übernommen. Das Themenforum knüpft an bestehende Ansätze und Gute-Praxis-Erfahrungen der Behörden an. Dabei sind die Länder und Kommunen eng einbezogen und eingeladen, von ihren Erfahrungen zu berichten und gemeinsam Maßnahmen in den Bereichen der Personalgewinnung, Personalauswahl und Personalentwicklung zu entwickeln. Neben unterschiedlichen staatlichen Akteuren werden nicht staatliche Organisationen, Expertinnen und Expertinnen, Vertreterinnen und Vertreter von Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und insb. von Migrantenorganisationen aktiv in den Dialogprozess eingebunden.

2.1.3 Initiative ergreifen für mehr Diversität und Chancengleichheit

Vorbild und Vorreiter zu sein, bedeutet, selbst die Initiative zu ergreifen. Die Bundesverwaltung hat erste Maßnahmen im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration (2012) auf den Weg gebracht.[939] Im Rahmen der Fortentwicklung des Nationalen Aktionsplans Integration werden bis 2021 neue Kernvorhaben des Bundes entwickelt und vorgestellt werden.

Bislang verfügen zu wenige Behörden über ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen für ein dauerhaftes und umfassendes Diversitätsmanagement. Gleichwohl unterstützen insb. viele Kommunen und Länder seit vielen Jahren die interkulturelle Qualifizierung des Personals, die Förderung von Einstellungen und beruflichem Aufstieg von qualifizierten Menschen mit Migrationshintergrund und haben bestehende Strukturen auf einen barrierefreien Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen überprüft. Auch auf Bundesebene ist die interkulturelle Öffnung der Verwaltung mittlerweile als eine Daueraufgabe verankert. Die Beauftragte hat hier mit der Leitung eines Ressortarbeitskreises eine aktivierende und koordinierende Funktion innerhalb der Bundesverwaltung eingenommen. Um die weitere interkulturelle Öffnung zu befördern, fordert die Beauftragte einen Diversitätsplan für die Bundesverwaltung, der folgende Punkte beinhalten soll:

1. Der Mehrwert kultureller Vielfalt für die Bundesverwaltung soll übergreifend formuliert und in einer gemeinsamen Erklärung des Bundes verankert werden.
2. In Stellenbeschreibungen und bei der Personalauswahl sollen interkulturelle Kompetenzen und Mehrsprachigkeit in Zukunft soweit rechtlich möglich stärker Berücksichtigung finden.

[939] Vgl. Die Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan Integration: Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen, Dialogforum 4, Berlin 2012.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3. Die Chancengleichheit in der Bundesverwaltung soll durch sog. Diversitätschecks (z. B. Überprüfen interner Verfahren auf Kulturfairness/-sensibilität[940]) gefördert werden.
4. Diversitätsmanagement[941] soll als Daueraufgabe in den Organisationen verankert werden. Dies erfordert eine entsprechende Ressourcenausstattung, damit interkulturelle Öffnung als kontinuierlicher Prozess verfolgt werden kann. Dazu gehören z. B. Einzelmaßnahmen wie die Einrichtung von Diversitätsbeauftragten oder Diversitätsbudgets.
5. Vielfalt in der Bundesverwaltung soll durch positive Maßnahmen und geeignete Personalauswahlverfahren gezielt gefördert werden.
6. Interkulturelle Öffnung ist Bestandteil von Personalentwicklung. Vielfaltskompetenz soll fest als Führungsaufgabe verankert werden.
7. Diversitätsmaßnahmen der Bundesbehörden sollten standardisiert erfasst und Erfolge gemessen werden.

Gemeinsam mit dem Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung führt die Beauftragte im Zeitraum 2018 bis 2020 auch ein breit angelegtes Forschungsprojekt zu Diversität und Chancengleichheit in der Bundesverwaltung durch. Das Projekt dient dazu, die Förderung kultureller Vielfalt für die Bundesverwaltung neu zu beleben und sichtbarer zu machen. Die Behörden sollen mit dem Projekt darin unterstützt werden, gezielte Maßnahmen und Handlungsoptionen zu entwickeln, die wiederum für viele Behörden nutzbar sind. Hierzu wird im Jahr 2019 erstmalig eine bundesweite und zentrale Beschäftigten- und Organisationsbefragung in über 50 Bundesbehörden durchgeführt werden.[942] Damit soll auch die Vielfalt der Bundesverwaltung einbezogen werden. Teilnehmen werden Beschäftigte aus den verschiedensten Bundesbehörden von der Bundesbank bis zur Zollverwaltung, aus den Bundesministerien, den Bundesgerichten oder der Bundespolizei.

Ziele sind, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die interkulturelle Öffnung wahrnehmen, welche Erfahrungen sie gemacht haben oder wie sie die jeweilige Organisationskultur und Personalentwicklung erleben. Um mehr Menschen mit Migrationshintergrund für den öffentlichen Dienst zu gewinnen, bedarf es eines positiven Diversitätsklimas in den Behörden. Ihre Beschäftigten können am besten einschätzen, ob in den Organisationen Chancengleichheit in der Personalpolitik umgesetzt und eine soziale Integration unterrepräsentierter Beschäftigter angestrebt wird.

Die Untersuchung fokussiert dabei zwei zentrale Forschungsfragen: erstens die Untersuchung der Repräsentation von Beschäftigten mit Migrationshintergrund hinsichtlich der individuellen Erwerbssituation und zweitens die Analyse der individuellen Einstellungen der Beschäftigten (mit und ohne Migrationshintergrund) gegenüber der Organisationskultur und dem Diversitätsmanagement ihrer Organisation. Oft fehlt es noch an einer aktiven Auseinandersetzung mit dem Ziel der interkulturellen Öffnung, um behördenspezifische Maßnahmen ableiten zu können. Die Ergebnisse werden deshalb in

---

[940] Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund müssen die gleiche Chance im Auswahlprozess haben wie solche ohne Migrationshintergrund. Mögliche Benachteiligungen aufgrund kultureller Prägung(en) gilt es in kulturfairen Verfahren auszuschließen. Vgl. im Weiteren 11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Kapitel II.3.5.2, Dezember 2016.

[941] Vgl. z.B. Charta der Vielfalt e.V.: Vielfalt, Chancengleichheit und Inklusion - Diversity Management in öffentlichen Verwaltungen und Einrichtungen, November 2017.

[942] Vgl. https://www.bib.bund.de/Vielfalt/Befragung.html [Stand: 23.09.2019]. Bei der Befragung handelt es sich um eine repräsentative Online-Befragung der Beschäftigten in der Bundesverwaltung. Die Erhebung wird zentral vom Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung durchgeführt und betreut. Die Befragung findet im Jahr 2019 statt. Sie richtet sich an alle Beschäftigten – mit und ohne Migrationshintergrund – und umfasst verschiedene Aspekte der Beschäftigungssituation, Angaben zur Organisation sowie die wahrgenommene Chancengleichheit und Einschätzungen zu kultureller Diversität. Das Projekt wird von einem wissenschaftlichen Beirat begleitet. Mitglieder des Beirats sind: Prof. Dr. Rainer Leenen, Fachhochschule Köln, Prof. Dr. Karen Schönwälder, Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften, sowie Prof. Dr. Barbara Sieben, Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

konkrete Handlungsoptionen für eine interkulturelle Personal- und Organisationsentwicklung münden.

2.2 Kultur baut Brücken – kulturelle Integration braucht Teilhabe für alle

- Ziel kultureller Integration ist es, allen Menschen in Deutschland gleiche kulturelle Teilhabe zu ermöglichen. Hierfür muss die interkulturelle Öffnung in Kultureinrichtungen noch stärker vorangetrieben werden.
- Im Nationalen Aktionsplan Integration sollen Institutionen und Initiativen zur kulturellen Integration künftig noch intensiver und ertragreicher zusammenarbeiten.
- Die Beauftragte spricht sich für eine stärkere Einbeziehung von Migrantinnen und Migranten in Medienproduktion aus und fördert Projekte zur besseren medialen Integration.

Deutschland gehört weltweit zu den Ländern mit der höchsten öffentlichen Kulturförderung und der größten Dichte an kulturellen Einrichtungen. Der Kunst- und Kulturbetrieb ist hierzulande durch eine starke Internationalität geprägt. Dennoch werden Menschen mit Migrationshintergrund von den Kultureinrichtungen bislang noch zu selten adäquat angesprochen, auch in den meisten Kulturverbänden und -organisationen sind sie unterrepräsentiert. Die Beauftragte spricht sich für eine interkulturelle Öffnung der Kultureinrichtungen aus, die sich auf personelle Strukturen, Programmangebot und adressiertes wie erreichtes Publikum der Kulturinstitutionen bezieht. In allen diesen Bereichen bildet sich die reale gesellschaftliche Heterogenität (noch) nicht ausreichend ab, muss kulturelle Integration das Ziel sein.

Kulturelle Integration zielt dabei auf Teilhabegerechtigkeit und Diversität unabhängig von sozialem Status, von Alter und kultureller Tradition ab. Auch Menschen mit Migrationshintergrund empfinden ihre Lebenssituation v. a. dann als positiv, wenn sie in das kulturelle Geschehen vor Ort eingebunden sind. Insofern kommt der kulturellen Integration eine große Bedeutung bei der gesellschaftlichen Integration zu. Das betrifft selbstverständlich auch die Integration geflüchteter Menschen. Gleichwohl dürfen die Potenziale der kulturellen Integration auch nicht überschätzt werden. Eine erfolgreiche Integrationspolitik muss eine Vielzahl von Aspekten berücksichtigen – nicht zuletzt strukturelle und soziale, wobei der Integration im Arbeitsmarkt eine zentrale Bedeutung zukommt.

Das Ziel kultureller Integration muss es daher sein, jedem und jeder Einzelnen unabhängig von seiner bzw. ihrer sozialen Lage und ethnischen Herkunft gleiche kulturelle Teilhabe in allen Lebensphasen zu ermöglichen. Eine solche Kultur für alle umfasst Inklusion, Geschlechtergerechtigkeit sowie interkulturelle Öffnung. Die Kulturinstitutionen (Museen wie Theater, Orchester wie Bibliotheken) müssen sich mit ihren Angeboten auf neue Zielgruppen einstellen, müssen neue Publikumsstrategien entwickeln und die Nachfrage gerade junger Menschen mit (und ohne) Migrationshintergrund aktivieren, müssen neue Kooperationsformen mit Bildungseinrichtungen finden und sich in Stadtteilarbeit einbinden, niedrigschwellige Zugänge ermöglichen und die interkulturelle Kompetenz und Diversität ihres Personals gezielt entwickeln.

Eine bundesweite empirische Untersuchung, wie es um die Vielfalt und Diversität in Kultureinrichtungen steht, liegt nicht vor. Einige Studien betrachten die Nutzung von

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Kultureinrichtungen durch Bevölkerungsgruppen mit und ohne Migrationshintergrund[943] Ein erster Bericht zur Diversität im Kultur- und Medienbereich in Deutschland ist im Rahmen der Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans Integration im Bereich Kultur in Vorbereitung.[944]

Allerdings ist die Diskussion über die Notwendigkeiten einer interkulturellen Öffnung des Kulturbetriebs in den Fach- und Spartenverbänden des Kulturbereichs seit geraumer Zeit angekommen. Vor allem in kulturpädagogisch orientierten Kontexten wird „Interkulturarbeit“ vor dem Hintergrund des Publikumswandels breit thematisiert. Diese konzeptionelle Neuorientierung der Praxis bezieht sich in starkem Maße auf die Schnittstelle Bildung/Kultur.

Diversität ist ein Ziel der kulturpolitischen Strategie der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM). Diversitätsbestrebungen sind auch in die Fördergrundsätze der vom Bund geförderten Einrichtungen und Programme eingegangen. Die BKM hat etwa den folgenden Passus zum Bestandteil der Zuwendungsbescheide an ihre institutionell geförderten Kultureinrichtungen aufgenommen:

„Menschen, die Angebote der öffentlichen Kultureinrichtungen bislang wenig oder gar nicht nutzen, ist ein besonderer Stellenwert einzuräumen. Die Qualität der kulturellen Vermittlung soll regelmäßig in den Aufsichtsgremien erörtert werden und ist Bestandteil der Erfolgskontrolle.“ Gremienvertreterinnen und -vertreter können auf eine interne „Handreichung zur Thematisierung von Fragen der kulturellen Bildung und kulturellen Integration“ zurückgreifen, um den entsprechenden Sensibilisierungsprozess kompetent begleiten zu können.

Die BKM finanziert zudem bundesweit vorbildliche Projekte der kulturell-künstlerischen Vermittlung. Damit wird das Ziel verfolgt, den Zugang zu kulturellen Angeboten unabhängig von finanzieller Lage, ethnischer und sozialer Herkunft zu erleichtern und die Aktivitäten im Bereich der kulturellen Bildung und der kulturellen Integration zu stärken.

Auch beim BKM-Preis Kulturelle Bildung gehört die Ausrichtung auf Zielgruppen, die bislang kaum oder gar keinen Zugang zu den Angeboten öffentlicher Kultureinrichtungen hatten, zu den wesentlichen Kriterien. Derzeit wird der BKM-Preis Kulturelle Bildung i. S. d. Koalitionsvertrags fortentwickelt. Dieser sieht ein „gesamtstaatliches Bündnis der inklusiven kulturellen Bildung“ vor, in dem bereits bestehende Initiativen zur kulturellen Bildung gebündelt und gestärkt werden. Die Kunst- und Kulturförderung liegt nach dem Grundgesetz in Deutschland in erster Linie in der Verantwortung der Länder und Gemeinden.

Bund und Länder unterstützen mit Projekten die interkulturelle Öffnung von Kultureinrichtungen. So trägt etwa die von der BKM geförderte Kulturstiftung des Bundes (KSB) mit vielfältigen Maßnahmen zur kulturellen Integration bei. Mit 360-Grad-Fonds für Kulturen der neuen Stadtgesellschaft unterstützt die KSB Kulturinstitutionen bei der interkulturellen Öffnung: Einwanderung und kulturelle Vielfalt sollen als ebenso chancenreiches wie kontroverses Zukunftsthema aktiv in die Einrichtungen und die Stadtgesellschaft getragen und strukturelle Barrieren und Ausschlüsse im Kulturbetrieb

---

[943] Zur Nutzung von Kultureinrichtungen siehe: Zentrum für Audience Development (ZAD) am Institut für Kultur- und Medienmanagement der Freien Universität Berlin: „Migranten als Publika in öffentlichen deutschen Kulturinstitutionen“ - Der aktuelle Status Quo aus Sicht der Angebotsseite, November 2009. Das 2. Jugend-KulturBarometer ist die zweite bundesweite Repräsentativbefragung der 14- bis 24-Jährigen in der Bundesrepublik Deutschland zum kulturellen Verhalten von Jugendlichen und erfasst auch die kulturelle Partizipation von jungen Menschen mit Migrationshintergrund. Vgl. Keuchel, Susanne / Larue, Dominic: Das 2. Jugend-KulturBarometer. Zwischen Xavier Naidoo und Stefan Raab. Zentrum für Kulturforschung. Köln 2012. Das 1. InterKulturBarometer erfasst kulturelle Nutzung und Interessen von Bevölkerungsgruppen mit und ohne Migrationshintergrund. Vgl. Keuchel, Susanne: Das 1. InterKulturBarometer. Ergebnisse der bundesweiten quantitativen Erhebung. Zentrum für Kulturforschung Bonn 2012. und Keuchel, Susanne: Das 1. InterKulturBarometer – Zentrale Ergebnisse zum Thema Kunst, Kultur und Migration. In: KULTURELLE BILDUNG ONLINE: www.kubi-online.de/artikel/1-interkulturbarometer-zentrale-ergebnisse-zum-thema-kunst-kultur-migration [Stand: 26.04.2019].

[944] https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/-kultur-der-vielfalt-vielfalt-der-kultur-auftakt-fuer-das-themenforum-kultur-im-nationalen-aktionsplan-integration-1549458 [Stand: 26.04.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

vermindert werden. Der Fonds fördert eine große Bandbreite von Ansatzpunkten, Strategien und Methoden, die in exemplarischer Weise aufzeigen, wie Institutionen – thematisch und personell – ihr Potenzial zur Mitgestaltung der Stadtgesellschaft wirksam entfalten können.[945]

Der Kompetenzverbund Kulturelle Integration und Wissenstransfer (KIWit), in dem sich die Bundesakademie für Kulturelle Bildung Wolfenbüttel, der Bundesverband Netzwerke von Migrantenorganisationen, das Haus der Kulturen der Welt in Berlin, das Netzwerk junge Ohren und die Stiftung Genshagen zusammengeschlossen haben, will eine diversitätsorientierte Öffnung bundesweit befördern, qualifiziert unterstützen und begleiten. Das Programm „Kultur öffnet Welten“ ist Bestandteil des Kompetenzverbunds. Auch KIWit wird von der BKM gefördert.[946]

Die Vor-Ort-Beratung bundesgeförderter Kultureinrichtungen durch die Bundesakademie für Kulturelle Bildung Wolfenbüttel wurde ausgebaut; sie umfasst nun auch die Themen Diversität und Integration.

Im Rahmen der Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans Integration im Bereich Kultur sollen Institutionen und Initiativen zur kulturellen Integration künftig noch intensiver und ertragreicher zusammenarbeiten. Hierfür wird das bisherige „Netzwerk Kulturelle Bildung und Integration“ zum operativen Netzwerk der BKM-geförderten Kultureinrichtungen fortentwickelt. Es soll regelmäßig den Erfahrungsaustausch der Praktiker in den Einrichtungen bündeln und umsetzen, was durch die Expertise des bisherigen „Netzwerks Kulturelle Bildung und Integration“ erarbeitet wurde.

Auf Landesebene hat etwa im Berliner Kulturbereich die Senatsverwaltung für Kultur und Europa das „DIVERSITY. ARTS. CULTURE – Berliner Projektbüro für Diversitätsentwicklung“ eingerichtet, mit dem Ziel, die gesellschaftliche Vielfalt stärker als bislang in den Landeskultureinrichtungen widerzuspiegeln. Auch die Zukunftsakademie NRW (ZAK NRW) unterstützt als Zentrum für Diversität in Kunst, Kultur und kultureller Bildung in Nordrhein-Westfalen mit ihren Angeboten die Kulturinstitutionen dabei, sich für mehr Diversität und Teilhabe zu öffnen und die Vielfalt der Gesellschaft für ihre Organisationen zu nutzen.

Kritisch wird diskutiert, dass manche der Öffnungsprozesse noch zu oft auf Aspekte der Publikumsgewinnung („audience development“) reduziert sind. Dabei werden etwa neue Modelle der Vermittlung entwickelt oder Programme der kulturellen Bildung aufgelegt, mit denen sich Kultureinrichtungen neue Besuchergruppen erhoffen. Nachhaltige Veränderungen bedürfen eines ganzheitlichen und langfristigen Ansatzes, der die gesamte Institution einbezieht (Programm, Personal, Publikum, Netzwerkarbeit etc.) und neue Formen der gleichberechtigten internen und externen Zusammenarbeit entwickelt. So gilt es, ausgehend von den in den letzten Jahren erfolgreich angestoßenen Projekten mit Geflüchteten, nunmehr die Kunst- und Kulturinstitutionen nachhaltig strukturell zu verändern. Die bundesweite Übertragung beispielhafter Projekte bleibt daher eine vordringliche Aufgabe, die sich die BKM auf die Fahnen geschrieben hat.

Auch auf der inhaltlichen Ebene plädiert die Beauftragte für eine stärkere Auseinandersetzung mit den Einflüssen von Migration auf unser kulturelles Leben. Der kulturelle Reichtum Deutschlands beruht auch auf den Einflüssen Zugewanderter, erfolgreiche historische Integrationsprozesse sind Teil unseres kulturellen Erbes und unserer Identität. Diese historischen Erfahrungen spielen aber in den aktuellen Integrationsdiskursen nur selten eine Rolle. Den aktuellen Debatten über Migration, Integration, Vielfalt und Identität fehlt oft die historische Perspektive. Wissenschaftliche Befunde, nämlich die Erkenntnis von Migration als geschichtlichem Normalfall in der deutschen Geschichte (als Aus- wie auch als Einwanderungsland), sind im gesellschaftlichen Bewusstsein kaum vorhanden bzw. werden nicht adäquat für den

[945] https://www.kulturstiftung-des-bundes.de/de/projekte/nachhaltigkeit_und_zukunft/detail/360_fonds_fuer_kulturen_der_neuen_stadtgesellschaft.html [Stand: 26.04.2019].

[946] https://www.kultur-oeffnet-welten.de/initiative.html [Stand: 26.04.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Alltagsgebrauch übersetzt. Ihre Rezeption beschränkt sich auf den (fach-)akademischen und musealen Kontext.

Mit einer bundesweiten Deutschland-Tour im Frühjahr 2019 und einer Social-Media-Kampagne adressiert das von der Beauftragten geförderte Projekt „Meinwanderungsland“ diese Wissensdefizite über Migration sowie die damit verbundene Einseitigkeit der öffentlichen Erinnerungskultur in Deutschland. Wissenschaftliche Erkenntnisse über Migration werden in der Wanderausstellung für den Alltagsgebrauch übersetzt; durch das Erzählen und Teilen von Geschichten über die Migrationsgesellschaft wird im Kleinen der Grundstein für eine neue Erinnerungskultur gelegt. Mit Workshops an Schulen, lokalen Veranstaltungen und Ausstellungen will das Projekt Migration entdramatisieren, Vorurteile reduzieren und Impulse für eine neue, multiperspektivische Erinnerungskultur geben. Träger des Projekts ist das Dokumentationszentrum und Museum über die Migration in Deutschland (DOMiD e. V.), das mit dem „Haus der Einwanderungsgesellschaft“ ein zentrales Migrationsmuseum in Deutschland etablieren möchte.[947]

2.3 Medienvielfalt heißt Vielfalt in den Medien

Medienvielfalt ist ein hohes Gut. In unserer Einwanderungsgesellschaft muss Medienvielfalt auch Vielfalt in den Medien bedeuten, wenn die unterschiedlichen Perspektiven und Erfahrungen zu Wort kommen sollen. Die Beauftragte spricht sich daher für gezielte Anstrengungen zur Einbeziehung von Migrantinnen und Migranten in die Medienproduktion aus und fördert Projekte zur besseren medialen Integration.

Eine vielfältige Medienlandschaft einerseits, Perspektivenvielfalt in den Redaktionen andererseits tragen zum wechselseitigen Verständnis von unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen bei und sorgen so für soziale Integration. Unter dem Aspekt medialer Integration bedeutet Medienvielfalt daher auch, eine angemessene Beteiligung von Migrantinnen und Migranten in den Medienberufen anzustreben. Erst durch ihre aktive Präsenz in den Entscheidungsgremien, Redaktionen und Programmen kann das breite Spektrum an Sichtweisen, Zugängen, Erfahrungen und Kenntnissen in der Öffentlichkeit einer Einwanderungsgesellschaft abgebildet werden.

Im Unterschied zu den USA oder Kanada gibt es in Deutschland keine regelmäßig erhobenen und gesicherten repräsentativen Daten zum Anteil von Personen mit Migrationshintergrund in Medienberufen. Lediglich für einzelne Sendeanstalten und Medienhäuser liegen Angaben zum Anteil von Personen mit Migrationshintergrund an der Belegschaft bzw. an den Volontären vor. Schätzungen zufolge liegt der Anteil von Medienschaffenden mit Migrationshintergrund in den Medienberufen im einstelligen Prozentbereich.[948] Die Anteile sind in den einzelnen Mediensparten unterschiedlich und differieren nach Größe der Medienunternehmen.[949] Auch in den Ausbildungsgängen zum Journalismus sind Nachwuchskräfte mit Migrationshintergrund unterrepräsentiert.

Im Personalmanagement vieler großer Medienhäuser wurde in den letzten Jahren eine aktive Unternehmenspolitik entwickelt, um Nachwuchskräfte mit Migrationshintergrund zu gewinnen. Folglich ist „Diversity-Management“ in vielen größeren Unternehmen als Bestandteil der Unternehmensführung verstärkt in den Fokus gerückt – auch im Hinblick auf die eigene Wettbewerbsfähigkeit in einer immer vielfältigeren Gesellschaft.

Dabei haben einzelne Medienunternehmen Schritte unternommen, Diversity-Ansätze fest im Unternehmen zu institutionalisieren. So wirken in einigen Sendern seit mehreren Jahren Integrationsbeauftragte, Diversity-Beiräte oder Diversity-Verantwortliche. Im Westdeutschen Rundfunk (WDR) wurde 2016 neben der Stelle der Integrationsbeauftragten die Stelle einer Diversity-Managerin, im Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) ein Netzwerk Vielfalt eingerichtet. Im Norddeutschen Rundfunk

---

[947] Weitere Informationen unter www.meinwanderungsland.de [Stand: 23.09.2019].

[948] Pöttker, Horst / Kiesewetter, Christina / Lofink, Juliana (Hrsg.): Migranten als Journalisten? Eine Studie zu Berufsperspektiven in der Einwanderungsgesellschaft, Wiesbaden 2016, S. 15.

[949] Geißler, Rainer / Enders, Kristina / Reuter, Verena: Wenig ethnische Diversität in deutschen Zeitungsredaktionen. In: Geißler, Rainer / Pöttker, Horst (Hrsg.)): Massenmedien und die Integration ethnischer Minderheiten in Deutschland. Bd. 2: Forschungsbefunde, Bielefeld 2009, S. 79–117.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(NDR) wurde eine Arbeitsgruppe „Charta der Vielfalt“, im Bayerischen Rundfunk (BR) 2019 ein Diversity-Beirat ins Leben gerufen. Auch wurde in einigen Medienunternehmen eine regelmäßige Berichterstattung bzw. ein Monitoring eingeführt. Mit der Unterzeichnung der „Charta der Vielfalt“ haben sich zahlreiche Medienunternehmen zur Umsetzung von Diversity-Maßnahmen in ihren Unternehmen verpflichtet.

In den Volontariaten, in Schulen, in Akademien und Journalistikstudiengängen wird seit einigen Jahren in unterschiedlicher Weise versucht, Migrantinnen und Migranten für die Ausbildung zu gewinnen. In der betrieblichen Ausbildung hat sich gezeigt, dass sich die Einstellungschancen für potenzielle Personen aus der Zielgruppe Migranten durch zusätzliche vorgelagerte Ausbildungsangebote erhöhen. Der WDR z. B. schreibt seit 2005 alle zwei Jahre die Talentwerkstatt „WDR grenzenlos“ für junge Medienschaffende mit Migrationshintergrund aus. Insgesamt sind über 100 junge Medienschaffende durch diese Maßnahme professionalisiert worden, einige von ihnen haben den Sprung ins Volontariat geschafft.

Interkulturelle Kompetenz sollte neben den Fach-, Sach- und Vermittlungskompetenzen als weiteres Berufsmerkmal in der journalistischen Aus- und Fortbildung verankert werden. Einige Medienunternehmen haben daher Ansätze entwickelt, das Thema in ihre Aus- und Fortbildungsstrukturen zu integrieren, so etwa das „Interkulturelle Modul für die Journalistenausbildung“ des BR oder die regelmäßigen Seminare „Interkulturelle Kompetenz“ in der Ausbildung der Volontärinnen und Volontäre des WDR. Ziel ist es, anhand von praktischen Beispielen die angehenden Journalistinnen und Journalisten dafür zu professionalisieren, die vielfältige Gesellschaft angemessen abzubilden. Im Baustein „Vielfalt als Stärke“ in der Führungskräfteschulung werden Teilnehmende umfassend über die vielen Facetten der Vielfalt im WDR-Kontext informiert. In der Breite besteht aber weiterhin ein Nachholbedarf, diese Kompetenzen regelmäßig in der journalistischen Ausbildung und Weiterbildung zu vermitteln.

Beispielhaft werden im Folgenden die Maßnahmen und Aktivitäten einzelner Medienhäuser dargestellt.

Erklärtes Ziel des WDR ist es, die vielfältige Lebenswirklichkeit des Sendegebiets in allen Programmen und in der Belegschaft zu spiegeln. Diese Grundlage für die Integrationsstrategie und die interkulturelle Öffnung des Senders wurde bereits in den Programmleitlinien 2006 festgehalten. Auf Unternehmensebene wurde der frühere Integrationsbeirat zu einem Diversity-Beirat fortentwickelt, der sich im Auftrag der Geschäftsleitung mit verschiedenen Aspekten der Vielfalt im Sender befasst.

Um die Entwicklung des Anteils der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationsbiografie zu evaluieren, erhebt die Integrationsbeauftragte mit der Personalabteilung seit 2014 Zahlen zum Migrationshintergrund bei Neueinstellungen in einer freiwilligen anonymen Befragung. Auch in Stellenausschreibungen wird darauf hingewiesen, dass der WDR kulturelle Vielfalt fördert und Bewerbungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit ausländischer Herkunft begrüßt.

Zu den weiteren Maßnahmen im Bereich interkultureller Öffnung zählen beispielsweise Untersuchungen zur Mediennutzung unter Menschen mit eigener oder familiärer Einwanderungsgeschichte sowie die Erstellung einer Datenbank mit Expertinnen und Experten mit Migrationshintergrund für die Programme. Weitere Angebote der Kapazitätsentwicklung wie Impuls- und Hintergrundgespräche thematisieren den journalistischen Umgang mit verschiedenen Fragen des interkulturellen Lebens, während sich Arbeitsgruppen mit konkreten Fragen befassen, die zu diesen Themen in der redaktionellen Praxis entstehen.

Dem Zweiten Deutschen Fernsehen (ZDF) ist die Abbildung der gesellschaftlichen Wirklichkeit von Migration, Integration und Vielfalt auf dem Bildschirm und im Unternehmen ein erklärtes Anliegen. Im Unternehmensleitbild 2015 heißt es: „Vielfalt zu praktizieren, ist eine Querschnittsaufgabe für Programm und Personal. Sie ist ein Wettbewerbsfaktor und bereichert die gemeinsame Aufgabe.“ In den meisten Redaktionen, aber auch auf Redaktionsleiter- und Hauptabteilungsleiterebene sind Kolleginnen und Kollegen mit Migrationshintergrund tätig. In der Chefredaktion ist ein

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„Qualitätszirkel Migration und Integration“ eingerichtet worden. Er gibt praktische Hinweise für Redaktionen und Reporter besonders für die Darstellung von Islam und Muslimen im ZDF-Informationsprogramm. Um die interkulturelle Kompetenz im ZDF zu fördern, wurde ein Fortbildungsmodul in das Führungskräfteprogramm des ZDF aufgenommen. Darin werden u. a. die Themen „Migration und Integration“ intensiv behandelt. Die Diversity-Beauftragte des ZDF führt dieses Seminar für Führungskräfte durch.

Der Südwestrundfunk (SWR) hat seine Aktivitäten im interkulturellen Bereich weiter verstärkt. 2016 unterschrieb er die „Charta der Vielfalt“. Außerdem wurde 2018 der Ausschuss „Charta der Vielfalt“ eingerichtet, der Impulse insb. für die Bereiche Programm und Personal gibt. Diversität in der Berichterstattung ist Thema von Workshops für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Berichterstattung und im fiktionalen Bereich. Genauso wird diese Thematik in Workshops sowohl für Führungskräfte als auch für Volontärinnen und Volontäre behandelt. Die Bildauswahl beim Internetauftritt des SWR wird unter dem Aspekt der Vielfalt bearbeitet. Zum SWR-Ausbildungstag werden gezielt auch junge Menschen mit Migrationshintergrund eingeladen. Nach einer internen Umfrage haben ca. 20 % der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Migrationshintergrund; im SWR werden rd. 60 Sprachen gesprochen – und über 65 Herkunftsländer sind vertreten.

Seit 2014 hat der BR die „Charta der Vielfalt“ unterschrieben. Im Jahr 2019 wurde ein Diversity-Beirat – besetzt mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aller Bereiche des Hauses – gegründet, der die bisherige Arbeitsgruppe „Charta der Vielfalt“ ablöst. Auf Einladung des Intendanten des BR, Ulrich Wilhelm, wurden im Juni 2019 die BR-Führungskräfte zu einem Diversity-Tag eingeladen, an dem neben mehreren Beiträgen von Experten und Expertinnen die Führungskräfte Maßnahmen in den Bereichen Personal, Programm und Publikum entwickelten, die Vielfalt im BR fördern.

In der Ausbildung vermitteln neben dem „Interkulturellen Modul für die Journalistenausbildung“ als Bestandteil des Ausbildungsprogramms der BR-Volontäre und BR-Volontärinnen auch die Fachredaktionen programmbezogene Erkenntnisse auf diesem Feld, u. a. haben BR-Fernsehen und die Hörfunkredaktion Notizbuch eine gemeinsame Online-Seite entwickelt und zu einer gemeinsamen Tagung „Integriert! Und nun?“ eingeladen. Das Thema „Kulturelle Vielfalt“ ist Querschnittsthema in allen Programmen, hat aber auch in Fernsehen und Hörfunk feste monothematische Sendeplätze.

In der ProSiebenSat.1 Gruppe bedeutet Diversity nach Eigenbeschreibung der Sender, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf allen Hierarchieebenen ausschließlich nach objektiven Kriterien eingestellt und allein aufgrund ihrer Kompetenzen gefördert werden. 2015 beschäftigte ProSiebenSat.1 in Deutschland Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus rd. 50 Nationen. ProSiebenSat.1 betrachtet Diversität als wichtigen Erfolgsfaktor für das Unternehmen, der auch in die Nachhaltigkeitsstrategie des Konzerns integriert wird. ProSiebenSat.1 hat die konzerneigene Sustainability-Strategie (Nachhaltigkeitsstrategie) auf sechs UN SDGs[950] fokussiert, darunter das Ziel Nr. 10 „Reduce Inequalities“ (Ungleichheit verringern), das in eines von vier Tätigkeitsfeldern überführt wurde: „Diversity: we promote equal rights and equal opportunities.“ Auch programmlich greift die Sendergruppe Themen rund um Migration und Integration regelmäßig auf, wie z. B. in „Galileo“ mit Beiträgen wie „Ziemlich beste Freunde“ oder „Generation Galileo Adnan/Julian“ (in dem der Bitcoin-Unternehmer Julian zwei Tage lang sein Leben mit dem Flüchtling Adnan tauscht), in „taff“ mit der Wochenserie „Die Einwanderer“ oder dem Sozialexperiment „Wie fühlt sich Alltagsdiskriminierung an?“ und einigen mehr.

Diese Beispiele aktiver Unternehmenspolitik und interkultureller Öffnung finden sich aber noch nicht in allen Medienhäusern. Die Forderung nach Vielfalt in den Medien kann auch auf Ablehnung und Widerspruch treffen. Untersuchungen zeigen, dass Medienschaffenden mit Migrationshintergrund mangelnde Sprachkompetenz oder Werteakzeptanz, fehlende Hochsprache, fehlende Objektivität und Distanz unterstellt werden oder es wird auf fehlendes Interesse am journalistischen Beruf und fehlende

[950] UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung (engl.: Sustainable Development Goals).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bewerbungen verwiesen.[951] Daher sind trotz dieser vielfältigen Maßnahmen aus Sicht der Beauftragten weiterhin gezielte Anstrengungen zur Einbeziehung von Migrantinnen und Migranten in die Medienproduktion im Interesse einer besseren medialen Integration unerlässlich. Eine bessere mediale Integration zielt auch darauf, dass bestimmte Gruppen von Migrantinnen und Migranten auch besser erreicht und durch hiesige Medienangebote angesprochen werden. Dies gilt für neu zugewanderte Flüchtlingsgruppen, aber auch mit Blick auf das Medienangebot für in Deutschland lebende große Migrantengruppen. Seit einiger Zeit besteht die Sorge, dass insb. russisch- und türkischstämmige Bevölkerungsgruppen in Deutschland zu Zielgruppen medialer und propagandistischer Strategien der Regierungen ihrer „Herkunftsländer“ geworden sind und diesen Strategien keine medialen Alternativen entgegenstehen. Aus Sicht der Beauftragten ist es sinnvoll zu eruieren, wie diese Zielgruppen medial mit unabhängigen Informationen und einem vielfältigen Meinungsspektrum erreicht werden können und ob ggf. hier gezielte mediale Angebote nötig sind.

Die Beauftragte selbst fördert seit 2012 ein medienübergreifendes Mentoren- und Traineeprogramm zur Unterstützung journalistischer Nachwuchskräfte, das von dem Verein „Neue Deutsche Medienmacher e. V.“ umgesetzt wird. Bis zu 50 Trainees erhalten jeweils eine Mentorin/Tandempartnerin bzw. einen Mentor/Tandempartner zur Klärung und Hilfestellung in beruflichen Fragen. Seit 2016 wurde das Programm „Wege in den Journalismus“ zu einem Traineeprogramm weiterentwickelt und für exilierte und geflüchtete Journalistinnen und Journalisten geöffnet. Zum Programm gehören Vernetzungsveranstaltungen, Redaktionsgespräche in Medienunternehmen, Trainings für Nachwuchsjournalistinnen und Nachwuchsjournalisten in Selbstmarketing, Themenfindung und -akquise oder Trainings für geflüchtete Journalistinnen und Journalisten zum Mediensystem in Deutschland, zu möglichen Beschäftigungsformen und zu Medienrecht. Seit 2012 wurden über 250 Mentees erfolgreich auf ihrem Berufsweg in den Journalismus begleitet.

3 Teilhabe gelingt durch politische Partizipation und Selbstvertretung

- Politische Partizipation ist essenziell für gesellschaftliche Teilhabe. Menschen mit Migrationshintergrund sind bisher jedoch unterdurchschnittlich beteiligt.
- Sie müssen besser über Partizipations- und Engagementmöglichkeiten informiert und zur Teilhabe motiviert werden.
- Die Beauftragte fördert u.a. das Modellprojekt „GeT AKTIV“ für mehr Demokratiewissen. Denn politische Bildung ist Voraussetzung für Partizipation.
- Migrantenorganisationen haben eine Schlüsselfunktion. Ihre Teilhabe auf kommunaler, Landes- und Bundesebene sollte unterstützt werden.

3.1 Politische Partizipation

Politische Partizipation ist die Teilhabe und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen. Für das Zusammenleben in einer demokratischen Einwanderungsgesellschaft ist es essenziell, dass sich möglichst viele Staatsbürger mit der Vielfalt ihrer Biografien und politischen Meinungen in die politische Willensbildung einbringen können. In einer stark von Einwanderung geprägten Gesellschaft ist die politische Partizipation von Eingewanderten eine Frage des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Vor diesem Hintergrund wurde das Thema „Politische

[951] Siehe etwa Neue Deutsche Medienmacher e. V.: Wir wären dann so weit. Argumente für mehr Vielfalt in den Medien, Berlin 2016. Online unter: https://www.neuemedienmacher.de/handreichung_wir-waeren-dann-so-weit/ [Stand: 26.04.2019]; Pöttker, Horst: Wann werden Diskriminierungsverbote von Journalist(inn)en akzeptiert? Eine Untersuchung zum Widerspruch von Migrantenschutz und Öffentlichkeitsaufgabe. In: Geißler, Rainer / Pöttker, Horst (Hrsg.): Massenmedien und die Integration ethnischer Minderheiten in Deutschland. Bd. 2: Forschungsbefunde, Bielefeld 2009, S. 161–187.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Partizipation“ im Rahmen der Fortentwicklung des Nationalen Aktionsplans Integration in Phase V („Gesellschaftlicher Zusammenhalt“) einbezogen. [952]

Hinsichtlich politischer Teilhabe kann man zwischen elektoraler und nicht elektoraler politischer Partizipation unterscheiden. Träger des Wahlrechts für Bundestags- und Landtagswahlen sind nur deutsche Staatsangehörige. An Kommunalwahlen und Wahlen zum Europäischen Parlament können auch in Deutschland wohnhafte EU-Bürgerinnen und EU-Bürger aktiv und passiv teilnehmen.[953] Zu politischer Partizipation gehören neben der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts auch nicht elektorale Aktivitäten, wie die Mitarbeit in Integrations- und Ausländerbeiräten oder in Parteien. Nicht elektorale politische Partizipation ist unabhängig von der Staatsangehörigkeit möglich.

Wahlbeteiligung (Ausübung des aktiven Wahlrechts)

In Deutschland leben rd. 6,3 Mio volljährige Deutsche mit Migrationshintergrund. Sie dürfen wählen und machen ca. 10 % aller Wahlberechtigten aus. Bei den wahlberechtigten Deutschen mit Migrationshintergrund handelt es sich v. a. um Personen, die entweder selbst oder von denen zumindest ein Elternteil als Aussiedler oder Spätaussiedler nach Deutschland gekommen sind.[954] Die größte Gruppe, nämlich ein knappes Drittel, stammt aus Ländern des Gebiets der ehemaligen Sowjetunion (3,2 % aller Wahlberechtigten). Weitere 1,5 % stammen aus Polen und 0,5 % aus Rumänien.[955] Unter den Deutschen aus Nicht-Aussiedlerländern befinden sich v. a. Türkeistämmige und Menschen, die aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien stammen.[956] Sie machen 1,2 % bzw. 0,5 % aller Wahlberechtigten aus. Weitere 3,3 % haben ihre Wurzeln in anderen Ländern.

Die Wahlbeteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund blieb bei Bundestagswahlen in der Vergangenheit über zehn Prozentpunkte hinter der Wahlbeteiligung von Personen ohne Migrationshintergrund zurück.[957] Eine Untersuchung der Universitäten Duisburg-Essen und Köln zum Wahlverhalten bei der Bundestagswahl 2017 zeigt, dass bei der großen Gruppe der (Spät-)Aussiedler die Wahlbeteiligung mit 58 % sogar 18 Prozentpunkte hinter der allgemeinen Wahlbeteiligung, bei der Gruppe der Türkeistämmigen immerhin noch 12 Prozentpunkte hinter der allgemeinen Wahlbeteiligung lag.[958]

Angesichts der geringen Wahlbeteiligung von Deutschen mit Migrationshintergrund hat die Beauftragte in der letzten Legislaturperiode das Modellprojekt „Vote D – Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund“ gefördert. Das von Minor e. V. durchgeführte Projekt erprobte Methoden zur besseren Information von Menschen mit Migrationshintergrund zur Wahl und war als Instrument der politischen Bildung konzipiert. Das Projekt arbeitete in fünf Modellkommunen, die in geografischer und politischer Hinsicht sowie in Bezug auf migrantische Gruppen einen ausgewogenen Querschnitt darstellten.[959] Der direkte Zugang zu ausgewählten Zielgruppen mit Einwanderungsgeschichte war entscheidend bei dem Projekt und funktionierte am besten in Zusammenarbeit mit lokalen Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, Migrantenorganisationen und bestehenden Netzwerken. Viele Eingebürgerte interessierten sich bereits für die Wahlen, fühlten sich aber bisher nicht ausreichend

---

[952] Das Thema „Politische Bildung und Partizipation in Parteien und Gremien“ ist eines von 24 NAP-I-Themenforen; für mehr Informationen zum NAP-I-Prozess siehe Kap. III.4.4.1

[953] Art. 22 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

[954] Wüst, A. / Faas, Th.: Politische Einstellungen von Menschen mit Migrationshintergrund. Empirische Sozialforschung, FES, Berlin 2018, S. 7.

[955] Ebd.

[956] Ebd.

[957] Vgl. Minor e. V.: Politische Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund. Wahlverhalten und Partizipation, Berlin 2017, S. 9.

[958] Goerres, E. / Spies, D. / Mayer, S. J.: Deutsche mit Migrationshintergrund bei der Bundestagswahl 2017. Erste Auswertung der Immigrant German Election Study zu Deutschtürken und Russlanddeutschen, 2018.

[959] Die fünf Modellkommunen waren Berlin, Essen, Leipzig, Landkreis Osnabrück und Tübingen.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

angesprochen und informiert. Die direkte Ansprache empfanden sie als wertschätzend; sie wirkte inklusiv.

Auch die Bundeszentrale für politische Bildung widmet sich der besseren Information von Wahlberechtigten mit Projekten und Aktivitäten und hat u. a. Informationsbroschüren über die Bundestagswahl und demokratische Grundsätze auf Russisch, Türkisch, Polnisch und Arabisch erarbeitet („Du hast die Wahl“).[960]

Eine Gruppe von bundesweit tätigen Migrantenorganisationen hat sich im Vorfeld der Bundestagswahl 2017 zusammengetan und die Kampagne „Teilhabe konkret – Auch deine Stimme zählt. Geh wählen!“ ins Leben gerufen. Ziel der Kampagne war es, Wahlberechtigte mit Migrationshintergrund zum Wählen zu motivieren.

Ausübung eines politischen Mandats (Ausübung des passiven Wahlrechts)

Gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil (rd. 23,6 %) sind Menschen mit Migrationshintergrund sowohl im Deutschen Bundestag als auch in den Landes- und Kommunalparlamenten deutlich unterrepräsentiert. So sitzen nach Recherchen des Mediendienstes Integration im aktuellen Deutschen Bundestag 58 Parlamentarierinnen und Parlamentarier mit Migrationshintergrund. Im Verhältnis zu allen 709 Abgeordneten stammen damit 8,2 % aus Einwandererfamilien.[961] Ihr Anteil ist im Vergleich zu 2013 leicht gestiegen: Nach der Bundestagswahl 2013 lag der Anteil von Parlamentariern mit Migrationshintergrund im Deutschen Bundestag noch bei 5,9 %.[962] 2009 lag der Anteil sogar nur bei rd. 3,5 %. Zu den Gründen für den letzten Anstieg liegt keine aktuelle Untersuchung vor. Hinsichtlich der Bundestagswahl 2013 wurde festgestellt, dass Kandidatinnen und Kandidaten mit Migrationshintergrund überproportional häufig in vielversprechenden Wahlkreisen und aussichtsreichen Listenpositionen aufgestellt worden waren und dass dies zur einer besseren Repräsentanz beitrug.[963] Trotz der zu verzeichnenden Anstiege sind Parlamentarier aus Einwandererfamilien im Deutschen Bundestag jedoch weiterhin deutlich unterrepräsentiert.

Auch in den Landesparlamenten sind Abgeordnete mit mindestens einem selbst zugewanderten oder ausländischen Elternteil deutlich unterrepräsentiert. Das geht aus Zahlen des Integrationsmonitorings der Länder hervor. Demzufolge stellten Politikerinnen und Politiker mit Migrationsbezügen 2015 durchschnittlich nur 4,5 % der Abgeordneten.[964]

Auch zum Anteil der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger mit Migrationsbezügen in den Kommunen fehlen aktuelle Daten. Das Max-Planck-Institut hatte zusammen mit der Heinrich-Böll-Stiftung 2011 eine Studie vorgelegt zu Ratsmitgliedern in deutschen Großstädten.[965] Dafür wurden quantitative und qualitative Daten über die kommunalen Vertreterinnen und Vertreter mit Migrationshintergrund in 77 deutschen Großstädten erhoben. Danach hatten nur 4 % der Stadtratsmitglieder einen Migrationshintergrund – während ihr Anteil an der großstädtischen Gesamtbevölkerung bei durchschnittlich 27 % lag.[966]

Insgesamt lässt sich festhalten, dass Menschen mit Migrationshintergrund sowohl im Deutschen Bundestag als auch in Landes- und Kommunalparlamenten deutlich unterrepräsentiert sind. Da nicht für alle Ebenen aktuelle Zahlen vorliegen, kann die

---

[960] Vgl. https://www.bpb.de/shop/lernen/weitere/37459/du-hast-die-wahl [Stand: 23.09.2019].

[961] Repräsentation nach einzelnen Fraktionen: DIE LINKE hat mit 18,8 % den höchsten Anteil an Abgeordneten mit Migrationshintergrund; bei den Grünen haben 14,9 % der Parlamentarier einen Migrationshintergrund; in der SPD sind es 9,8 %; der Anteil der Abgeordneten mit Migrationshintergrund in der AfD liegt bei 8,7 %; bei der FDP sind es 6,3 %. Mit 2,9 % in der CDU/CSU-Fraktion sind hier anteilig die wenigsten Menschen mit Migrationshintergrund vertreten.

[962] Siehe 10. Bericht der Beauftragten, Kap. 4.5.2.

[963] Vgl. Minor e. V.: Politische Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund. Wahlverhalten und Partizipation, Berlin 2017, S. 13 f.

[964] Fünfter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder, Bericht 2019 (Berichtsjahre 2015 bis 2017), S. 114.

[965] Studie Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften „Vielfalt sucht Rat – Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten“, Berlin 2011, S. 23.

[966] Für nähere Informationen vgl. 10. Bericht der Beauftragten, Kap. 4.5.1.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Entwicklung nicht fundiert eingeschätzt werden. Mit den wenigen vorhandenen Zahlen kann festgehalten werden, dass immerhin beim Deutschen Bundestag über die letzten Jahre hinweg kleine Anstiege zu verzeichnen sind, dass aber die Vertretung von Menschen mit Migrationshintergrund in Parlamenten bei Weitem nicht ihrem Bevölkerungsanteil entspricht.

Nicht-elektorale politische Partizipation

Zu politischer Partizipation gehören nicht nur die Beteiligung an Wahlen und die Ausübung eines politischen Mandats, sondern auch nicht elektorale Aktivitäten wie z. B. die Teilnahme an Demonstrationen und Unterschriftensammlungen, das ehrenamtliche Engagement[967] in Parteien und Migrantenorganisationen[968] oder aber auch die Mitarbeit in Integrations- und Ausländerbeiräten und anderen Gremien. Diese Formen politischer Teilhabe haben für Migrantinnen und Migranten eine besondere Bedeutung, da für sie die deutsche Staatsbürgerschaft keine Voraussetzung ist.

Mitarbeit in Parteien

Im System der politischen Willensbildung nehmen die Parteien in Deutschland eine zentrale Rolle ein. Die Mitgliedschaft in einer Partei ermöglicht nicht nur die Mitgestaltung des politischen Diskurses, sondern ist i. d. R. auch die Voraussetzung bzw. Vorstufe für die Übernahme eines politischen Mandats. Bisher ist sehr wenig bekannt, in welchem Umfang und auf welchen Ebenen Zugewanderte in politischen Parteien und an deren politischen Entscheidungen beteiligt sind. Zur Mitgliedschaft oder Mitarbeit ohne Mitgliedschaft in politischen Parteien liegen keine belastbaren Statistiken vor. Es ist davon auszugehen, dass Menschen mit Migrationshintergrund nicht ausreichend in Parteien repräsentiert sind.

Mitarbeit in lokalen, regionalen und überregionalen Gremien

Partizipation findet auf vielen Ebenen statt. Demokratische Beteiligung beginnt zumeist im eigenen Lebensumfeld, d. h. in Gremien auf kommunaler Ebene. Sie setzt sich in regionalen und überregionalen Gremien fort. Die Bandbreite dieser Gremien und die damit einhergehenden Partizipationsmöglichkeiten sind im Grundsatz sehr groß. Sie reichen von lokalen Gremien wie z. B. Eltern-, Jugend- und Seniorenbeiräten bis zu (über-)regionalen Gremien, wie z. B. Selbstverwaltungsgremien von Wohlfahrtsorganisationen, Sportverbänden, Kranken- und Sozialversicherungen. Es fehlen genaue Erhebungen, aber es ist davon auszugehen, dass Menschen mit Migrationshintergrund auch nicht annähernd entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil in diesen Gremien vertreten sind. Eine Besonderheit sind die Integrations-/Ausländerbeiräte der Kommunen sowie die Migrations-/Integrationsräte der Bundesländer.

Integrationsbeiräte / Ausländerbeiräte der Kommunen

Für Menschen mit Migrationshintergrund ohne deutsche Staatsangehörigkeit sind auf der kommunalen Ebene die gewählten Integrationsbeiräte/Ausländerbeiräte und -vertretungen von Bedeutung, die seit den 1970er-Jahren geschaffen wurden. Sie sollen die Interessen der ausländischen Bevölkerung artikulieren und in die Kommunalpolitik einbringen. Vier Bundesländer (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland) verpflichten ihre Kommunen, ab einem bestimmten Anteil bzw. einer bestimmten Anzahl ausländischer Einwohner und Einwohnerinnen einen Ausländer- bzw Integrations(bei)rat einzurichten. In vier Bundesländern (Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen) ist dies eine Kann-Bestimmung. Die anderen Bundesländer verzichten bislang auf eine ausdrückliche Regelung; möglich ist die freiwillige Einrichtung von Integrations- oder Ausländer(bei)räten aber überall.

400 dieser Räte aus 13 Bundesländern haben sich über ihre Landesvereinigungen zum Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat (früher: Bundesausländerbeirat) zusammengeschlossen. Neben den in Deutschland wohnhaften ausländischen

[967] Zum ehrenamtlichen Engagement allgemein vgl. Kap. III.1.5.

[968] Das Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund in Migrantenorganisationen ist ein wichtiger Bereich politischer Willensbildung und nicht elektoraler Partizipation. Vgl. dazu auch Kap. III.3.2.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Staatsangehörigen sind vielerorts auch Einwohnerinnen und Einwohner mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit berechtigt, an den Wahlen der Beiräte teilzunehmen.

Die Beiräte sind zwar die einzigen demokratisch legitimierten Gremien von Einwohnerinnen und Einwohnern mit ausländischer Staatsangehörigkeit, aber sie fanden im Laufe der Jahre aufgrund ihrer ausschließlich beratenden Kompetenzen immer weniger Rückhalt in der ausländischen Wahlbevölkerung. Dies spiegelt sich in der Wahlbeteiligung wider, die sowohl im Laufe der Jahre als auch zwischen den Gemeinden sehr unterschiedlich ist und oft unter 5 % und selten über 20 % liegt. Die Integrationsbeiräte erarbeiten Handreichungen und Expertisen etwa gegen rechte Gewalt, fungieren als Gesprächspartner der Stadträte und sind damit eine wichtige Stimme der Migrantinnen und Migranten. Die Beiräte organisieren darüber hinaus politische und kulturelle Veranstaltungen.

Beratende Gremien auf Länderebene

Seit dem Jahr 2002 wurden in fast allen Bundesländern Migrations- oder Integrationsräte der Länder einberufen. Die Zusammensetzung, die Bezeichnung und die Zuständigkeiten sind in den Bundesländern sehr uneinheitlich. Die Mitglieder werden von den Landesregierungen berufen oder – wie in Berlin – von Vertreterinnen und Vertretern der Migrantenorganisationen gewählt und haben die Aufgabe eines Beratungsgremiums. Sie stellen einen institutionalisierten Dialog zwischen der jeweiligen Landesregierung, den Verbänden, Gewerkschaften und weiteren nicht staatlichen Organisationen und Repräsentantinnen und Repräsentanten von Eingewanderten dar. Ihre Aufgabe sehen sie v. a. darin, Integration als Querschnittsaufgabe zu verankern.

Migrantinnen und Migranten bringen in diese Gremien der Interessenvertretung die migrantische Sicht und Erfahrung in die Integrationspolitik und -arbeit ein. Sie leisten auf ehrenamtlicher Basis wertvolle Arbeit für die gemeinsame Gestaltung der Integrationsprozesse vor Ort, wobei die Mitbestimmungsmöglichkeiten in den Ländern unterschiedlich gefasst sind.[969]

Handlungsbedarfe

Menschen mit Migrationshintergrund sind bislang unterdurchschnittlich an der demokratischen Willensbildung in Deutschland beteiligt – das betrifft die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts, aber auch Bereiche nicht elektoraler politischer Partizipation. Gleichzeitig stärkt die aktive politische Mitgestaltung die Verbundenheit von Migrantinnen und Migranten mit der Gesellschaft; sie ist ein Katalysator für Integration. Daher besteht beim Thema „Politische Partizipation von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte“ aus Sicht der Beauftragten weiter Handlungsbedarf. Im Folgenden werden Bereiche genannt, durch die politische Partizipation gestärkt werden kann.

Politische Bildung stärken – Besser über Partizipationsmöglichkeiten in Gremien informieren

Einen entscheidenden Einfluss auf die Partizipationsbereitschaft von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte hat die politische Bildung. Viele Zugewanderte und Flüchtlinge

---

[969] Zu den Aufgaben des Landesverbands der kommunalen Migrantenvertretungen in Baden-Württemberg (LAKA) etwa gehören insb. die überörtliche Geltendmachung von Migranteninteressen, die Mitwirkung bei der politischen Meinungs- und Willensbildung der Migrantinnen und Migranten sowie die Erarbeitung von Stellungnahmen zu politischen Themen. Die LAKA betreibt die Fortbildung der Mitglieder der örtlichen Migrantenvertretungen und möchte den Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen den Migrantenvertretungen anregen.

In der Satzung des Bremer Rates für Integration hingegen sind konkrete Mitwirkungsrechte aufgeführt. Danach bezieht der Senat den Bremer Rat für Integration in die Planung von Maßnahmen, die die Integration von Migrantinnen und Migranten betreffen, rechtzeitig ein, damit er Gelegenheit hat, Empfehlungen vorzubereiten und auszusprechen. Der Bremer Rat für Integration ist berechtigt, den zuständigen parlamentarischen Gremien Vorschläge, Empfehlungen und Stellungnahmen vorzulegen. Der Senat hört den Bremer Rat für Integration vor der Verabschiedung von Gesetzen, Richtlinien, Konzepten und Programmen, die Fragen der Integration berühren, an.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

können sich nicht oder noch nicht an Wahlen und Gremien beteiligen. Nichtsdestotrotz wird ein nicht unbeachtlicher Teil von ihnen dauerhaft in Deutschland bleiben. Aus Sicht der Beauftragten ist es wichtig, bei Neuzugewanderten bereits zu einem frühen Zeitpunkt und auf niedrigschwelligem Niveau mit politischer Bildung anzusetzen. Dies schließt die Vermittlung gesellschaftlicher Grundwerte ebenso ein wie Kenntnisse über das politische System und die Partizipations- und Engagementmöglichkeiten in Deutschland. Seit Anfang 2019 fördert die Beauftragte daher z. B. ein Modellprojekt, bei dem Geflüchtete ihr Demokratiewissen ausbauen können und selbst zu Multiplikatoren ausgebildet werden.[970] Aber auch schon länger in Deutschland lebende Menschen mit Migrationshintergrund sollten durch passgenaue Angebote adressiert und stärker über Partizipationsmöglichkeiten informiert werden. Kommunen und Länder sollten Initiativen ergreifen, um Menschen mit Migrationshintergrund zum Thema „Politische Partizipation“ zu informieren, dafür zu sensibilisieren und Wege aufzuzeigen, sich gesellschaftlich und politisch einzubringen – sei es in lokalen, regionalen oder überregionalen Gremien und Verbänden. Eine wichtige Rolle können dabei die Migrantenorganisationen spielen.[971] Durch ihren besonderen Zugang können sie eine Brücke schlagen zwischen den migrantischen Gruppen und der Gesellschaft.[972] Dabei ist es aus Sicht der Beauftragten wichtig, Migrantenorganisationen stärker als politische Bildner zu qualifizieren und zu unterstützen.

Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund in den politischen Parteien in den Blick nehmen

Die politische Teilhabe von Migrantinnen und Migranten als Mitglieder in politischen Parteien ist bislang nicht ausreichend erfasst. Das gilt für die einfache Parteimitgliedschaft, aber auch für die Vertretung in den Führungsgremien der Parteien und für die Repräsentanz bei der Aufstellung von Kandidaten für Wahlen. Diese Wissens- und Forschungslücke sollte geschlossen werden. Angesichts der wachsenden Anzahl von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in Deutschland, die derzeit fast ein Viertel der Bevölkerung ausmachen, sollten die politischen Parteien aus Sicht der Beauftragten verstärkt diese Bevölkerungsgruppe in den Blick nehmen, ihre Strukturen für sie öffnen und ihnen Beteiligungsmöglichkeiten aufzeigen. Beim Thema „Frauen in Parteien“ wurde bereits erkannt, dass eine Steigerung des Frauenanteils in Parteien nur dann möglich ist, wenn nachvollziehbare Daten vorliegen und eine bewusste Öffnung der Parteistrukturen erfolgt. Die politischen Parteien sind aufgerufen, diesen Schritt auch für die Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund nachzuvollziehen und aktiv um sie als Mitglieder zu werben.

3.2 Selbstvertretung, Teilhabe und interkulturelle Öffnung durch Migrantenorganisationen stärken

3.2.1 Migranten(dach)organisationen als Interessenvertretung

Menschen mit Einwanderungsgeschichte sind zu einer großen Interessengruppe geworden, die sich insb. auch zu Integrationsthemen einbringt. Eine integrationspolitische Interessenvertretung durch Migrantinnen und Migranten ist wichtig, um Integrationspolitik zielgruppenspezifisch gestalten zu können und die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Einwanderungsgeschichten in Politik und Gesellschaft zu fördern. Migrantenorganisationen sind die Interessenvertretung für Migrantinnen und Migranten und primär für migrations- und integrationspolitische Themen zuständig. Sie bringen ihr Engagement und ihre Perspektive zunehmend aber auch in anderen Feldern ein, in denen Menschen mit Einwanderungsgeschichte zu wenig partizipieren.

Migrantenorganisationen werden i. d. R. als die von Migrantinnen und Migranten gegründeten Zusammenschlüsse verstanden, die sich aufgrund von Migration und mit

[970] Modellprojekt GeT AKTIV von amfn e. V. (Arbeitsgemeinschaft Migrantinnen, Migranten und Flüchtlinge in Niedersachsen).

[971] Vgl. zum ehrenamtlichen Engagement in Migrantenorganisationen Kap. III.3.2.

[972] Vgl. auch SVR-Studie 2019 „Mit der Politik auf Du und Du? Wie Menschen mit und ohne Migrationshintergrund ihre politische Selbstwirksamkeit wahrnehmen“, S. 25.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

dem Ziel der Integrations- und Teilhabeförderung gegründet haben. Aus den ursprünglichen Heimatvereinen der Gastarbeitergenerationen hat sich eine vielfältige Vereinslandschaft entwickelt. Migrantenorganisationen sind in großer Zahl (nach Schätzungen mindestens 20.000) vor Ort aktiv und haben sich in Kommunen und z. T. auf Länderebene zu Netzwerken zusammengeschlossen. Auf Bundesebene sind es v. a. die Dachverbände von Migrantenorganisationen, die eine wachsende Rolle spielen.

Neben den klassischen herkunftsbezogenen Migrantenorganisationen finden sich auch Zusammenschlüsse mehrerer herkunftsbezogener Organisationen sowie Dachverbände von Migrantinnenorganisationen und kommunale Zusammenschlüsse. Der Herkunftsbezug hat v. a. für die jüngeren deutschen Organisationen, die sich Fragen der postmigrantischen Gesellschaft, der interkulturellen Öffnung oder der Diskriminierung widmen, keine verbandspolitische Relevanz. Migrantenorganisationen widmen sich heute neben der Interessenvertretung einer sehr breiten Palette von Themen in den Bereichen Kultur, Medien, politische Partizipation, Bildung, Diskriminierung etc. und haben fachliche Schwerpunkte herausgebildet wie z. B. im Bereich Gesundheit, der Wohlfahrt oder bei den Elternverbänden.

Viele der Migrantenorganisationen haben sich dabei von einer Brücke in die alte Heimat zu einer Brücke in die Gesellschaft entwickelt. Sie sind auch ein Motor der interkulturellen Öffnung der Gesellschaft und der kritischen Begleitung der Politik geworden. Migrantenorganisationen werden als „Instanzen zur Transmission zwischen der Zivilgesellschaft und den Migrantengruppen betrachtet, die ein erhebliches Potenzial für die Mobilisierung bürgerschaftlichen Engagements bergen“.[973]

Eine bundesweite Studie über Migrantenorganisationen liegt nicht vor. Die kommunale Studie des Forums der Kulturen e. V. unter den 300 Migrantenvereinen in der Region Stuttgart[974] zeigt anhand der Rückmeldung von 100 befragten Vereinen, dass lokale Vereine zu rd. drei Vierteln bis zu 100 Mitglieder haben, aber auch die kleineren Vereine eine große Reichweite besitzen können. Knapp die Hälfte der Vereine wurde vor 1990 gegründet und es sind diejenigen, die häufig mehr als 1.000 Mitglieder haben. Diese älteren Vereine sind i. d. R. herkunftsbezogen im Unterschied zu den jüngeren Vereinen ohne nationalen Bezug. Für alle Vereine gilt nach den Studienergebnissen, dass Herkunftsbezogenheit und gesellschaftliches Engagement in der neuen Heimat keine Widersprüche sind.[975] Die Mehrheit ihrer Veranstaltungen richtet sich daher an die allgemeine Öffentlichkeit und sie haben ein breites Aktivitätsspektrum kultureller Veranstaltungen über Sport-, Bildungs- und Seniorenarbeit. Auch gaben 40 % der befragten Stuttgarter Vereine an, Angebote für Flüchtlinge zu haben.

Lokale Vereine kämpfen v. a. mit Ressourcenproblemen wie fehlenden Räumlichkeiten und finanziellen Mitteln sowie einem Mangel an fachspezifischer Beratung und Unterstützung in Fragen der Finanzierung, der Fördermöglichkeiten oder der Öffentlichkeitsarbeit. Lokale Migrantenvereine bieten sich als Brückenbauer und Experten in eigener Sache an, stoßen aber oft noch auf Vorbehalte bei Institutionen und etablierten Vereinsstrukturen. Eine bessere Kooperation durch frühes Engagement seitens der Migrantenvereine und interkulturelle Öffnung bei den etablierten Einrichtungen sind laut der Studie grundlegend für die Nutzung der Kompetenzen von Migrantenvereinen als Partnern.[976]

Unter welchen Voraussetzungen und mit welchem Mehrwert Migrantenorganisationen ihren Beitrag zu Teilhabe, Integration und gesellschaftlichem Zusammenhalt leisten, wird

---

[973] Karakayali, Serhat: Ehrenamtliches Engagement für Geflüchtete in Deutschland. State-of-Research Papier 09, Verbundprojekt „Flucht: Forschung und Transfer“, Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück / Bonn: Internationales Konversionszentrum Bonn (BICC), Juni 2018, S. 20.

[974] Forum der Kulturen Stuttgart: Vielfalt in Migrantenvereinen. Ergebnisse der Umfrage *Engagement von Migrantenvereinen* in der Region Stuttgart und Erfahrungen aus 20 Jahren Forum der Kulturen Stuttgart e. V., 1. Aufl. Mai 2018.

[975] Ebd., S. 9.

[976] Ebd., S. 16 ff.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

jetzt auch in überregionalen und bundesweiten Untersuchungen Gegenstand von Forschung:

- Das Deutsche Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) und das Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZfTI) erheben im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) „wohlfahrtspflegerische Leistungen von säkularen Migrantenorganisationen in Deutschland“, um bestehende überwiegend ehrenamtliche Angebote sowie Bedingungen für den Ausbau sozialer Dienstleistungen bei Migrantenorganisationen herauszuarbeiten.
- Das Begleitvorhaben zur Strukturförderung von Migrantenorganisationen auf Bundesebene im Bereich Flüchtlingshilfe (BMI) hat zum Ziel, die Professionalisierung und den Organisationsgrad der Dachverbände zu fördern, die Aktivitäten in der Flüchtlingsarbeit zu erhöhen und die Öffnung der Verbände für weitere Zielgruppen und Kooperationspartner zu erreichen.
- Ein ebenfalls vom BMI gefördertes Forschungsprojekt des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) untersucht die Bedeutung von Migrantenorganisationen als Partner von Politik und Zivilgesellschaft, Interessenvertreter und integrationspolitische Akteure.
- Die Beauftragte hat die Rolle von Migrantenorganisationen bei Initiativen im Flüchtlingsbereich erheben lassen[977] und die Ergebnisse der Projekte zur Förderung ehrenamtlicher Flüchtlingshilfe evaluiert.[978]

Die Teilhabe von Migrantenorganisationen an Maßnahmen und Programmen des Bundes, der Länder und Kommunen ist ein Schritt zu mehr Partizipation und baut Brücken zwischen Migrantenorganisationen und bestehenden nicht-migrantischen Vereinen, Verbänden und Interessengruppen. Denn über Migrantenorganisationen werden weitere Migrantinnen und Migranten angesprochen und zur Teilhabe aktiviert. Migrantenorganisationen unterstützen durch ihre gesellschaftliche Partizipation die interkulturelle Öffnung der Einrichtungen, mit denen sie kooperieren.

Deshalb setzt die Beauftragte den Dialog mit Migrantenorganisationen im Bundeskanzleramt fort und unterstützt aktiv deren Teilnahme am Nationalen Aktionsplan Integration[979] sowie an der Projektförderung. Auch BMI und BMFSFJ haben Dialogformate mit Migrantenorganisationen eingeführt, die deren Partizipation auf Bundesebene fördern. Neue Schwerpunkte der Beauftragten liegen bei der Partizipationsförderung von Frauen und jungen Menschen aus und in Migrantenorganisationen.

3.2.2 Migrantenorganisationen als integrationspolitische Akteure und Projektträger – Erfahrungen und Entwicklungsperspektiven

Migrantenorganisationen sind i. d. R. ausschließlich ehrenamtlich tätig. Gleichzeitig wird ihre Kompetenz und Interessenvertretung vielfach für Gremien, Beiräte oder Forschung angefragt. Landesnetzwerke und Dachverbände bemühen sich zunehmend um Projektförderung. In den Kommunen verfügen sie z. T. über Mittel für Räumlichkeiten, Beratung oder Veranstaltungen, die von der Kommune oder über die bundesweit 14 „Houses of Resources“ des BMI zur Verfügung gestellt werden. Landesnetzwerke und Dachverbände sind i. d. R. nicht mit hauptamtlichen Geschäftsstellen ausgestattet.

Die Förderung des BMI im Rahmen des Modellprojekts „Strukturförderung für Migrantendachorganisationen auf Bundesebene“ dient der Professionalisierung der Strukturen von derzeit neun Migrantenorganisationen und stellt sicher, dass die Expertise

---

977 INBAS Sozialforschung: Die Rolle von Migrantenorganisationen im Flüchtlingsbereich. Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen. Studie mit Förderung der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Januar 2019.

978 Abschlussbericht: Evaluation der Unterstützung von Flüchtlingsprojekten. Ramboll, Oktober 2018, im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Vgl. auch Kap. II.3.4.

979 Vgl. Kap. III.4.1.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

von Migrantendachorganisationen für die bundesweite Integrationsarbeit nutzbar und sichtbar gemacht wird.

Die Beauftragte fördert auf Grundlage der Richtlinie zur Förderung von Flüchtlingsprojekten fünf Projekte der ehrenamtlichen Flüchtlingshilfe von Migranten(dach)organisationen. Die Evaluation der ersten Förderphase mit zwei Projekten von Migrantinnen- und Migrantendachverbänden hat gezeigt, dass Migrantinnen- und Migrantenorganisationen die Angebote der Flüchtlingshilfe sinnvoll ergänzen und dadurch auch ihre Rolle im Handlungsfeld stärken konnten. Indem sie durch die erfolgreiche Projektarbeit in der Flüchtlingshilfe ihre Kompetenzen und den Mehrwert ihrer Arbeit bewiesen haben, werden sie als Projektträger und Kooperationspartner wahrgenommen und angefragt.[980]

Dies wird auch von der Studie zur Rolle von Migrantenorganisationen im Flüchtlingsbereich im Auftrag der Beauftragten bestätigt:[981] Die Migrantenorganisationen verstehen es demnach durchweg als ihre Aufgabe, sich im Flüchtlingsbereich zu engagieren und Hilfe und Unterstützung für Menschen zu leisten, die Hilfe brauchen, zumal die Geflüchteten bereits zu den genuinen Zielgruppen ihrer Aktivitäten zählen. Die Schwerpunkte der Zielgruppenaktivitäten der Migrantenorganisationen im Flüchtlingsbereich sind ausgesprochen vielfältig und umfassen die unterschiedlichsten Themenbereiche. Insgesamt verzeichneten die meisten Migrantenorganisationen einen deutlichen Anstieg der Anzahl von Nutzerinnen und Nutzern ihrer Angebote, die nach eigenem Bekunden von geflüchteten Menschen sehr gut wahrgenommen und z. T. von Geflüchteten (mit)gestaltet werden. Dabei übersteigt die Nachfrage z. T. die Kapazitäten der Migrantenorganisationen und manche Aktivitäten können nicht in ausreichendem Maße angeboten werden, weil sie es zeitlich und finanziell nicht bewerkstelligen. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass die Aktivitäten und Anstrengungen für den Flüchtlingsbereich und darüber hinaus für gesellschaftliche Teilhabe und Integration unabdingbar sind und es zu erwarten ist, dass sie – im Allgemeinen und insb. im Flüchtlingsbereich – in Zukunft noch mehr zu Schlüsselakteuren im Prozess der gesellschaftlichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund werden.[982]

3.2.3 Migrantenorganisationen als Partner

Migrantenorganisationen sind wichtige Selbstvertretungsorgane, fördern Selbsthilfe und Partizipation, bauen Brücken zwischen den Bevölkerungsgruppen sowie – für Migrantinnen und Migranten und insb. für Flüchtlinge – in die Gesellschaft und ihre Einrichtungen. Die aktive gesellschaftliche Mitgestaltung von Migrantenorganisationen wirkt zudem vorbildlich für Menschen mit Einwanderungsgeschichten, so auch gegen Rückzug in die Herkunftsgruppen. Der Dialog mit den Migrantenorganisationen und die Unterstützung bei der Projektförderung müssen daher fortgeführt und ausgebaut werden.

Auch bei der ehrenamtlichen Unterstützung für Geflüchtete durch Migrantenorganisationen hat sich deren integratives Potenzial bewährt und weiterentwickelt. Die Einbindung in die Kommunen, in die lokalen und regionalen Netzwerke und in die Förderpraxis der Behörden kann auf dieser Grundlage ausgebaut werden.

Die Beauftragte unterstützt die Initiativen der Bundesregierung zur Teilhabeförderung von Migrantenorganisationen und setzt sich für die Einbindung fachspezifischer Migrantenorganisationen in den zuständigen Ressorts ein. Migrantenorganisationen können die wechselseitige Verbindung zwischen politischen Prozessen in Bund, Land und Kommune und ihrer Mitgliederbasis herstellen und damit zu einer breiten Teilhabe und zur politischen Repräsentanz der Bevölkerung mit Migrationshintergrund erheblich beitragen.

---

[980] Abschlussbericht: Evaluation der Unterstützung von Flüchtlingsprojekten. Ramboll, Oktober 2018, im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

[981] INBAS Sozialforschung / Huth, Susanne: Die Rolle von Migrantenorganisationen im Flüchtlingsbereich. Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen. Studie mit Förderung der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, September 2018.

[982] Ebd., S. 41.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

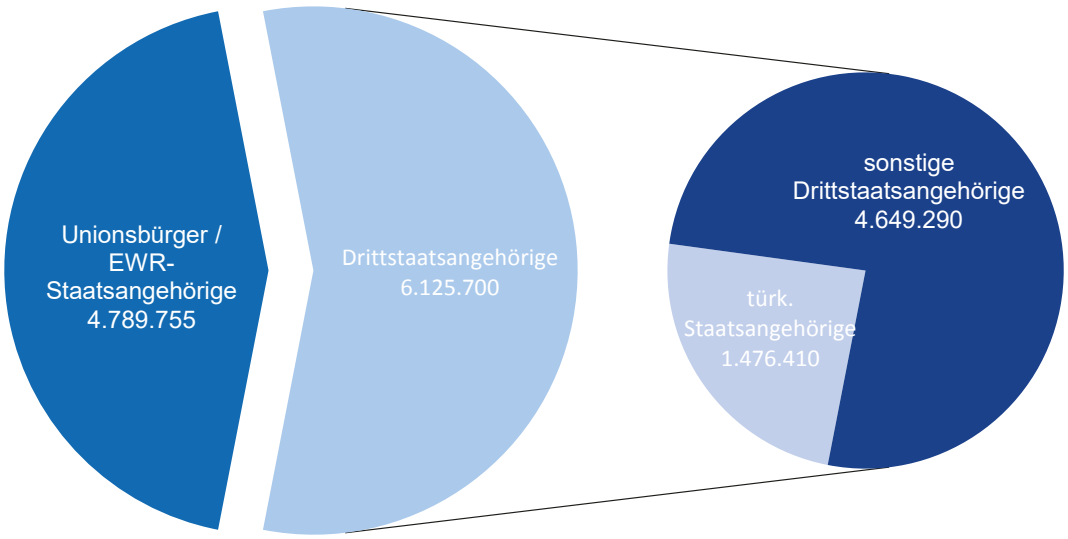
Deshalb unterstützt die Beauftragte die Beteiligung von Migrantenorganisationen auch in den Themenforen des Nationalen Aktionsplans Integration.

Das integrative Potenzial von Migrantenorganisationen kann sich nachhaltig entfalten, wenn sie hauptamtliche Strukturen haben und gleichberechtigte Kooperationspartner anderer Akteure der sozialen Arbeit und der Integrationsarbeit insb. in den Kommunen werden.

3.3 Aufenthaltsstatus und Integration

- Ein Daueraufenthaltsrecht verbessert Lebenslagen z. B. auf dem Arbeitsmarkt oder bei der Wohnungssuche.
- Drittstaatsangehörige Ausländerinnen und Ausländer, die die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen, sollten ermutigt werden, ein Daueraufenthaltsrecht oder die deutsche Staatsangehörigkeit anzustreben.
- Ausländerbehörden, Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen sowie Sozialpartner sollten dies aktiv unterstützen und über die verschiedenen Möglichkeiten informieren.

Abbildung 32: Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister (AZR), Stand 31.12.2018, eigene Darstellung

Unionsbürgerinnen, Unionsbürger und sie begleitenden oder nachziehenden drittstaatsangehörigen Familienangehörigen genießen grundsätzlich ein Freizügigkeitsrecht und haben damit – anders als Drittstaatsangehörige – einen besonderen Rechtsstatus.

Auch das Aufenthaltsrecht von (erwerbstätigen) türkischen Staatsangehörigen und ihren Familienangehörigen unterliegt besonderen unionsrechtlichen Vorgaben. Ihre Rechtsstellung ergibt sich aus dem Assoziierungsabkommen der EWG mit der Türkei und wurde in den vergangenen Jahren durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) weitgehend an die Rechtsstellung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger angeglichen. Das assoziationsrechtliche Daueraufenthaltsrecht wird bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen automatisch erworben. Die Berechtigten haben einen Anspruch auf Bescheinigung dieses Aufenthaltsrechts. Inhaberinnen und Inhaber eines assoziationsrechtlichen Daueraufenthaltsrechts besitzen die Voraussetzungen für die Erteilung eines solchen Titels und können jederzeit auch eine

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU oder eine Niederlassungserlaubnis nach dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG) beantragen.

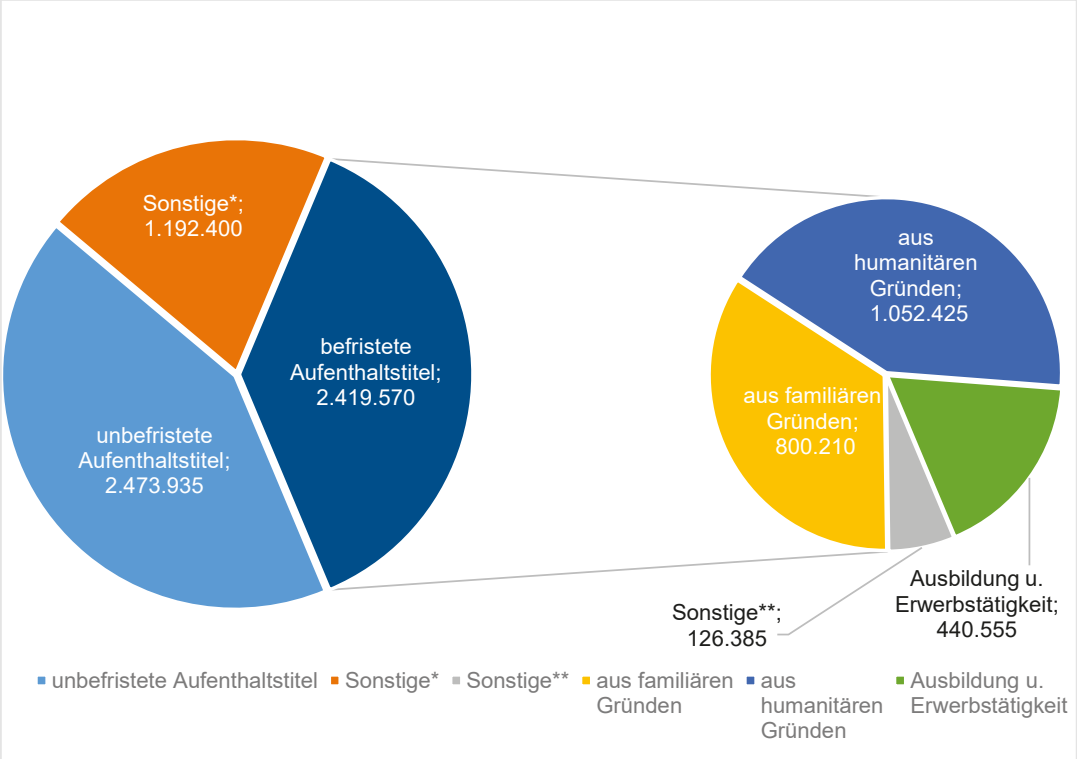
Drittstaatsangehörige benötigen für die Einreise und den Aufenthalt in Deutschland grundsätzlich einen Aufenthaltstitel, der grundsätzlich zunächst befristet erteilt wird. Ein unbefristeter Aufenthaltstitel kann nach i. d. R. fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt erteilt werden, wenn bestimmte Voraussetzungen, unter anderem prinzipiell die Sicherung des Lebensunterhalts und ausreichende Deutschkenntnisse, erfüllt werden. Sowohl die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU nach § 9a AufenthG als auch die Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG sind unbefristete Aufenthaltstitel, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigen.[983] Je nach Aufenthaltszweck kann auch bereits früher ein Daueraufenthaltsrecht erreicht werden.[984]

[983] Wer eine Niederlassungserlaubnis beantragen möchte, muss – neben einem i. d. R. fünfjährigen Aufenthalt – grundsätzlich seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen eigenständig sichern und über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen. Abweichungen sind unter bestimmten Umständen, z. B. für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige oder ihre Familienangehörigen oder für anerkannte Flüchtlinge, vorgesehen. Über die individuellen Möglichkeiten und Voraussetzungen kann die örtliche Ausländerbehörde Auskunft geben und beraten. Soweit das AufenthG nichts anderes regelt, ist die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU der Niederlassungserlaubnis gleichgestellt. Darüber hinaus gewährt die Daueraufenthaltserlaubnis-EU den Inhaberinnen und Inhabern das Recht, in einen anderen Mitgliedstaat zu wandern, einen besseren Schutz vor Ausweisung und die Möglichkeit, sich länger als ein halbes Jahr im Ausland aufzuhalten, ohne dass die Daueraufenthaltserlaubnis-EU erlischt.

[984] Dies betrifft z. B. Hochqualifizierte, die eine Blaue Karte EU besitzen. Sie haben gemäß § 19a Abs. 6 AufenthG bereits nach 33 Monaten Aufenthalt Anspruch auf die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, wenn neben der Einhaltung einer erforderlichen Gehaltsgrenze entsprechende Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet wurden und einfache Deutschsprachkenntnisse vorliegen. Bei ausreichenden Deutschsprachkenntnissen verkürzt sich die erforderliche Aufenthaltszeit auf 21 Monate.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 33: Befristete Aufenthaltstitel von EU-Drittstaatern nach Aufenthaltszweck



Sonstige*: z.B. Ausländerinnen und Ausländer, die eine Aufenthaltsgestattung oder Duldung besitzen sowie Personen, die von einem Aufenthaltstitel befreit sind oder Personen ohne Aufenthaltsstatus.

Sonstige**: weitere befristete Aufenthaltstitel

Quelle: Statistisches Bundesamt, AZR, Stand 31.12.2018; eigene Darstellung

Von den Ende 2018 in Deutschland lebenden insgesamt 6 Mio. Drittstaatsangehörigen besaßen nur 2,5 Mio. einen unbefristeten Aufenthaltstitel. Dies entspricht einem Anteil von nur noch rd. 40 % aller Drittstaatsangehörigen.[985] Rund 2,4 Mio. Personen besaßen einen befristeten Aufenthaltstitel (40 %)[986]. Gegenüber Ende 2015 hat damit die Anzahl der Ausländerinnen und Ausländer mit lediglich befristetem Aufenthaltsstatus deutlich zugenommen (+1.000.000 Personen).[987] Dies dürfte größtenteils an dem Zugang von international Schutzberechtigten aus den Herkunftsländern Syrien, Irak und Eritrea seit 2015 liegen.

Von allen Drittstaatsangehörigen mit befristetem Aufenthaltstitel zum Stichtag 31.12.2018 hatten rd. 800.000 (33 %) eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen und rd. 1.052.470 (43 %) eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen. Rund 441.000 weitere Personen (18 %) besaßen eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung, des Studiums oder der Erwerbstätigkeit.

---

[985] Zum Stichtag 31.12.2015 betrug der Anteil der Inhaberinnen und Inhaber unbefristeter Aufenthaltstitel rd. 49 %; 2.474.214 Personen mit unbefristetem Aufenthaltstitel sowie 5.040.610 Drittstaatsangehörige insgesamt. Quelle: Statistisches Bundesamt, AZR, Stand 31.12.2015.

[986] Der aufenthaltsrechtliche Status wird im Ausländerzentralregister (AZR) nach folgender Systematik erfasst: Ausländerinnen und Ausländer im AZR insgesamt, davon „kein AT erforderlich“, „unbefristeter AT“, „befristeter AT“, „Antrag gestellt“, „ohne Aufenthaltstitel“. Vgl. Tabellen 6 bis 9 im Tabellenanhang.

[987] Zum Stichtag 31.12.2015 betrug der Anteil der Inhaberinnen und Inhaber befristeter Aufenthaltstitel rd. 30 %; 1.491.552 Personen mit befristetem Aufenthaltstitel sowie 5.046.644 Drittstaatsangehörige insgesamt. Quelle: Statistisches Bundesamt, AZR, Stand 31.12.2015.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Im Zeitraum 2015 bis 2018 sind insbesondere der Anteil und die absolute Zahl der Inhaberinnen und Inhaber befristeter humanitärer Aufenthaltstitel angestiegen (+730.000 Personen). Gleichwohl zeigt sich weiterhin, welchen besonderen Stellenwert die Familienzusammenführung für das Migrationsgeschehen in Deutschland hat (+155.000 Personen). Ein Drittel aller befristeten Aufenthaltstitel wird aus familiären Gründen erteilt. Der Bereich der klassischen Bildungs- und Arbeitsmigration stellt nach wie vor den geringsten Anteil der im Ausländerzentralregister (AZR) erfassten befristeten Aufenthaltstitel dar (s. o., 18 %). Gegenüber 2015 konnte allerdings ein Anstieg der absoluten Zahl um rd. 126.000 Aufenthaltserlaubnisse verzeichnet werden.

Ein Drittel der Inhaberinnen und Inhaber befristeter Aufenthaltstitel, mithin über 770.000 Personen, befand sich zum Stichtag 31.12.2018 bereits länger als fünf Jahre in Deutschland, ein Sechstel, d. h. über 410.000 Personen, sogar bereits zehn Jahre und länger.[988] Diese Personen kommen aufgrund ihrer Aufenthaltsdauer grundsätzlich für die Aufenthaltsverfestigung durch Erteilung einer Daueraufenthaltserlaubnis-EU in Betracht, wenn sie die weiteren Voraussetzungen für die Erteilung (u. a. eigenständige Lebensunterhaltssicherung) erfüllen. Diese große Personengruppe bildet das ungenutzte Daueraufenthaltspotenzial.

Ein unbefristeter Aufenthaltstitel bietet v. a. größere Planungssicherheit, sowohl im privaten als auch beruflichen Umfeld.[989] Mit einem unbefristeten Aufenthaltstitel sind zudem die Chancen bei der Arbeits- und Wohnungssuche besser.[990] Ausländerinnen und Ausländer, die lange bzw. dauerhaft in Deutschland leben und die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen, sollten daher grundsätzlich ein Daueraufenthaltsrecht (oder die deutsche Staatsangehörigkeit) anstreben, weil dies ihre Teilhabe- und Integrationschancen entscheidend verbessert.[991] Ausländerbehörden, Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen sowie Arbeitgeber sollten die Erlangung der Voraussetzungen aktiv unterstützen und über die verschiedenen Aufenthaltstitel sowie die Möglichkeiten der Einbürgerung informieren.

Die Daueraufenthaltserlaubnis-EU ermöglicht grundsätzlich sogar ein Weiterwandern in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union.[992] Schließlich ist der Besitz eines unbefristeten Aufenthaltsrechts von ausländischen Eltern Voraussetzung für die Erlangung der deutschen Staatsangehörigkeit ihrer in Deutschland geborenen Kinder („Ius soli“).[993]

Die größten Hürden zur Erlangung eines Daueraufenthaltsrechts sind in der Praxis die Prognose zur dauerhaften Sicherung des Lebensunterhalts sowie der grundsätzlich erforderliche Nachweis von 60 Monaten geleisteter Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung. Dies betrifft etwa erwerbstätige Personen mit befristeten Arbeitsverhältnissen oder erst neu begonnenen Arbeitsverhältnissen.

Die Aufenthaltsverfestigung gelingt in der Praxis auch je nach Aufenthaltszweck unterschiedlich. So erreichte in der Vergangenheit der größte Anteil der anerkannten Asylberechtigten und Flüchtlinge ein Daueraufenthaltsrecht nach fünfjährigem Aufenthalt. Ob dies auch in der Zukunft weiter ohne längere Verzögerungen gelingt, bleibt

---

[988] Zum Stichtag 31.12.2018 waren 776.050 Inhaberinnen und Inhaber befristeter Aufenthaltstitel bereits länger als fünf Jahre in Deutschland, 412.620 Personen unter ihnen bereits seit mehr als zehn Jahren. Vgl. Tabellen 6 bis 8 im Tabellenanhang. Zum Vergleich: Ende 2015 waren es noch 686.135 Inhaberinnen und Inhaber befristeter Aufenthaltstitel mit einer Aufenthaltsdauer von über fünf Jahren sowie 438.613 Personen mit einer Aufenthaltsdauer von über zehn Jahren.

[989] Die Daueraufenthaltserlaubnis-EU und die Niederlassungserlaubnis wird gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2 AufenthG grundsätzlich ohne Auflagen oder Beschränkungen erteilt.

[990] Vgl. Kap. III.1.1.2.

[991] Vgl. Kap. III.1.1.2.

[992] Die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU nach § 9a AufenthG beinhaltet das Recht, in einen anderen Mitgliedstaat zu wandern, bietet einen besseren Schutz vor Ausweisung und die Möglichkeit, sich länger als ein halbes Jahr im Ausland aufzuhalten, ohne dass die Daueraufenthaltserlaubnis-EU erlischt (vgl. § 51 AufenthG).

[993] Vgl. § 4 Abs. 3 Nr. 2 Staatsangehörigkeitsgesetz.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

abzuwarten, da sich die Anforderungen zur Erlangung des Daueraufenthaltsrechts für die Gruppe erhöht haben.[994]

Für die Verfestigung des Aufenthaltsstatus derjenigen, die ihren Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit erteilt bekommen haben, gilt, dass die Verfestigung in der Praxis zumindest mit Blick auf die hierfür i. d. R. erforderliche Lebensunterhaltssicherung weniger Probleme bereitet. Gleichwohl besaßen rd. 123.00 Personen (28 % der Inhaberinnen und Inhaber einer befristeten Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbstätigkeit, Ausbildung und Studium) nach fünfjährigem Aufenthalt noch keinen unbefristeten Aufenthaltstitel. Erleichterte Voraussetzungen für die Aufenthaltsverfestigung gelten für Personen, die eine sog. Blaue Karte EU[995] besitzen. Zum Stichtag 31.12.2018 besaßen rd. 28.000 Inhaberinnen und Inhaber einer Blauen Karte EU eine Niederlassungserlaubnis. Dieser Anteil ist seit 2015 stetig gestiegen.[996] Mit rd. 13.000 Personen ist ebenso der Anteil derjenigen gestiegen, die eine Niederlassungserlaubnis als Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen erteilt bekommen haben.[997]

Schließlich ist anzumerken, dass ein Großteil der Inhaberinnen und Inhaber einer Niederlassungserlaubnis gleichzeitig die Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU erfüllt. Vor diesem Hintergrund spricht sich die Beauftragte dafür aus, dass die örtlichen Ausländerbehörden die Betroffenen entsprechend informieren und auf die Möglichkeit und die Vorzüge der Daueraufenthaltserlaubnis-EU hinweisen sollten. Dies betrifft insb. die Mobilität innerhalb der Europäischen Union.

3.4 Einbürgerung

- Die Einbürgerungsquote 2018 im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren ging nochmals auf 1,14% zurück und liegt damit weiterhin deutlich unter dem EU-Durchschnittswert.
- Bestehende Einbürgerungshindernisse in der Verwaltungspraxis müssen abgebaut werden.
- Es braucht konkrete Maßnahmen, wie z.B. Einbürgerungskampagnen um die Einbürgerungsbereitschaft zu steigern. Die Bedeutung der Einbürgerung wird deshalb auch im Nationalen Aktionsplans Integration herausgearbeitet.

Während die Einbürgerungszahlen des Jahres 2015 mit 107.317 Einbürgerungen unter dem Durchschnittswert der letzten zehn Jahre lagen,[998] sind sie zuletzt leicht angestiegen. Im Jahr 2018 wurden in Deutschland 112.340 Ausländerinnen und Ausländer eingebürgert.[999] Knapp 32 % der Einbürgerungen betrafen Unionsbürgerinnen und Unionsbürger. Zahlenmäßig am häufigsten ließen sich Staatsangehörige der Türkei (16.700), des Vereinigten Königreichs (6.640), Polens (6.220), Rumäniens (4.325) und des Irak (4.080) einbürgern. Besonders auffällig sind die Einbürgerungszahlen britischer Staatsangehöriger. Die Zahl hat sich innerhalb von drei Jahren – im Jahr 2015 wurden 622 britische Staatsangehörige eingebürgert – mehr als verzehnfacht. Die gestiegene

[994] Mit dem Integrationsgesetz vom 06.08.2016 wurden die Voraussetzungen für den Erhalt eines unbefristeten Aufenthaltstitels für anerkannte Asylberechtigte und Flüchtlinge weitgehend an die für alle Drittstaatsangehörigen geltenden Regelungen angepasst. Dies betrifft insb. die Voraussetzung von hinreichenden Kenntnissen der deutschen Sprache. Vgl. § 26 Abs. 3 AufenthG.

[995] Vgl. § 19a AufenthG.

[996] Vgl. 11. Bericht der Beauftragten, Kap. 4, S.592 ff.. Zum Stichtag 31.12.2015 betrug die Anzahl der Inhaberinnen und Inhaber einer Niederlassungserlaubnis gemäß § 19 Abs. 6 AufenthG.

[997] Zum Stichtag 31.12.2018 besaßen 13.000 Personen eine Niederlassungserlaubnis gemäß § 18b AufenthG. Zum Stichtag 31.12.2015 betrug die Anzahl knapp 8.000 Personen. Vgl. Tabelle 5 bis 10 im Tabellenanhang.

[998] Vgl. 11. Bericht der Beauftragten, Kap. III.1.

[999] Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2.1 – 2018, Einbürgerungen, Tabelle 1.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zahl ist v. a. mit den aktuellen innen- und europapolitischen Entwicklungen in Großbritannien zu erklären.[1000]

Wie auch in den Vorjahren ist die gesamtdeutsche Einbürgerungsquote dennoch niedrig.[1001] Sie ging im Jahr 2018 nochmals auf 1,14 % zurück. Die Einbürgerungsquote in Deutschland liegt damit weiterhin deutlich unter dem EU-Durchschnittswert.[1002]

Das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial (aEP)[1003] ist im Berichtszeitraum leicht angestiegen und betrug 2018 knapp 2,19 %. Auffällig sind auch hier die Zahlen zu Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs. Das aEP bzgl. dieser Gruppe betrug im Jahr 2018 rd. 9 %.

Im innerdeutschen Vergleich[1004] hatte Hamburg von 2012 bis 2016 das jeweils höchste aEP aufzuweisen. Für 2017 lag Hamburg mit einem aEP von 3,6 % knapp hinter Thüringen, das mit 3,83 % das höchste aEP aufwies. Aktuell weist Hamburg erneut mit 3,71 % das höchste aEP aus, gefolgt von Thüringen (3,38 %) und Sachen (3,26 %). Das niedrigste aEP hatten 2018 Baden-Württemberg mit 1,82 % und Berlin mit 1,43 %.

Die unterschiedlichen Werte sind v. a. durch eine unterschiedlich Einbürgerungspolitik der Länder zu erklären. Hierin kann auch ein Grund für die insgesamt niedrigen Einbürgerungszahlen liegen: Obwohl das Einbürgerungsrecht bundesgesetzlich geregelt ist, führt die Praxis in den einzelnen Ländern und Kommunen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. So wird beispielsweise in Hamburg seit Jahren sehr offensiv um Einbürgerung geworben. Berlin hat trotz einer Einbürgerungskampagne nur sehr geringe Einbürgerungszahlen aufzuweisen. Dies ist mit einer nicht ausreichend personell ausgestatteten Verwaltung zu erklären. Die Einbürgerungskampagne in Berlin stieß auf großen Zuspruch und in der Folge stieg die Zahl der Antragstellerinnen und Antragsteller deutlich an. Da die Einbürgerungsinitiative aber keine personelle Aufstockung der Verwaltung beinhaltete, kam es in der Folge zu erheblichen Wartezeiten und zur Frustration aller Betroffenen und das aEP sank immer weiter ab.

Das niedrige aEP lässt vermuten, dass viele der in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer die Voraussetzung für die Einbürgerung erfüllen. Dennoch lassen sich nur vergleichsweise wenige Menschen in Deutschland einbürgern. Das lässt einerseits auf eine geringe Einbürgerungsmotivation und andererseits auf bestehende Einbürgerungshindernisse schließen. Die Gründe für die niedrige Einbürgerungsmotivation sind komplex und wissenschaftlich kaum erforscht. Gründe für eine niedrige Einbürgerungsmotivation werden beispielsweise darin vermutet, dass eine Einbürgerung jenseits der politischen Teilhabe kaum spürbare Vorteile mit sich bringe. Aber auch Diskriminierungserfahrungen wirken sich negativ auf die Einbürgerungsmotivation aus. Zu den bekannten Einbürgerungshindernissen zählt beispielsweise das Erfordernis, die bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben.[1005]

Aufgrund der integrationspolitischen Bedeutung der Einbürgerung ist es aus Sicht der Beauftragten für ein modernes Einwanderungsland notwendig, bestehende Einbürgerungshindernisse in der Einbürgerungspraxis möglichst abzubauen und konkrete

---

[1000] Ausführlich dazu siehe Kap. IV.1.1.2.

[1001] Die Einbürgerungsquote errechnet sich aus der Zahl der Einbürgerungen im Verhältnis zur Zahl der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland.

[1002] Vgl. EUROSTAT 59/2018 – 09.04.2018. Online unter: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8791101/3-09042018-AP-DE.pdf/de70d967-4969-4d6f-b431-28a255d90b74 [Stand: 09.04.2019].

[1003] Das ausgeschöpfte Einbürgerungspotential (aEP) bezieht die Zahl der Einbürgerungen (ohne Einbürgerungen im Ausland) auf die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer, die sich laut dem Ausländerzentralregister (AZR) seit mindestens 10 Jahren in Deutschland aufhalten. Die Aufenthaltsdauer von 10 und mehr Jahren wird vereinfachend mit dem Sachverhalt gleichgesetzt, dass alle Anforderungen für eine Einbürgerung erfüllt sind.

[1004] Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2.1, 2017, Tabelle 2.

[1005] Fick, Patrick: Vom Ausländer zum Staatsbürger – empirische Erkenntnisse zu Determinanten und Konsequenzen der Einbürgerung in Deutschland, Diss., Universität Konstanz 2017. Online unter: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-0-389506 [Stand: 23.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Maßnahmen anzustoßen, um die Einbürgerungsbereitschaft zu steigern. Darüber hinaus setzt sich die Beauftragte für eine offene politische und gesellschaftliche Diskussion über die Bedeutung von Einbürgerung ein.

Die Einbürgerung hat eine herausragende Bedeutung für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund: Eine umfassende politische Teilhabe ist nur durch den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit und den damit verbundenen Erwerb des aktiven und passiven Wahlrechts auf allen Ebenen des politischen Gemeinwesens möglich.[1006] Daraus ergibt sich aus Sicht der Beauftragten auch ein zwingendes staatliches Interesse daran, dass sich möglichst viele Ausländerinnen und Ausländer, die die Voraussetzungen erfüllen, für eine Einbürgerung entscheiden.[1007] Aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags (§ 93 Nr. 5 AufenthG) und der integrationspolitischen Bedeutung setzt sich die Beauftragte intensiv dafür ein, gezielte Maßnahmen auf den Weg zu bringen, die die Einbürgerungsbereitschaft fördern. Die Bedeutung der Einbürgerung wird deshalb auch im Rahmen der Phase V des Nationalen Aktionsplans Integration herausgearbeitet werden.

3.5 Fazit

Als Grundelement des demokratischen Gesellschaftssystems kommt der politischen Partizipation und Mitbestimmung eine besondere Bedeutung zu. Da Menschen mit Migrationshintergrund bislang unterdurchschnittlich an der demokratischen Willensbildung beteiligt sind, hält es die Beauftragte für erforderlich, dass größere Anstrengungen unternommen werden, um die politische Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund zu unterstützen. Dazu gehört insb., durch nachhaltige politische Bildung eine gute Basis zu schaffen, gleichzeitig aber Partizipationsmöglichkeiten vor Ort zu fördern sowie Engagement in politischen Parteien zu ermöglichen.

Auch wenn die Stärkung dieser Bereiche dazu beiträgt, die politische Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund zu verbessern, setzt letztlich vollumfängliche politische Partizipation die deutsche Staatsangehörigkeit voraus. Nur dann ist umfassend die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts möglich. Daher wirbt die Beauftragte für den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft, wenn die Einbürgerungsvoraussetzungen vorliegen.

4 Teilhabe gelingt durch Steuerung

4.1 Nationaler Aktionsplan Integration (NAP-I): Bund, Ländern und Kommunen steuern Teilhabe

- Mit dem Nationalen Aktionsplan Integration bündelt die Bundesregierung die vielfältigen Integrationsmaßnahmen in einer bundesweiten Strategie nach dem Grundsatz „Fordern und Fördern“.
- Erstmals orientiert sich der Aktionsplan an fünf Phasen der Zuwanderung und des Zusammenlebens. Damit berücksichtigt die Bundesregierung die unterschiedlichen Bedarfe der Integration je nach Zeitpunkt und Zielgruppe.
- Der Nationale Aktionsplan Integration bezieht rd. 200 Akteure ein: Bund, Länder, Kommunen, nicht staatliche Organisationen und Migrantenorganisationen.

Zur Steuerung der Integrationspolitik bedarf es eines Konzepts. Die ersten beiden umfassenden integrationspolitischen Gesamtkonzepte der Bundesregierung waren der Nationale Integrationsplan (NIP) aus dem Jahr 2007 und der Nationale Aktionsplan Integration (NAP-I) aus dem Jahr 2012. Die stark gestiegene Zuwanderung der letzten Jahre – insb. von Schutzsuchenden sowie EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern – wurde im NAP-I nicht berücksichtigt. Daher bedurfte es einer Fort- und Weiterentwicklung des

[1006] Vgl. Sokolov, Ewgenij: Wege zur Partizipation für Inländer – Volksbegriff und Einbürgerung im Lichte des Demokratieprinzips. In: NVwZ 2016, S. 649.

[1007] Die rechtlichen Voraussetzungen sind im Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) geregelt. Ausführlich zur Anwendung des Staatsangehörigkeitsrechts vgl. 11. Bericht der Beauftragten, Kap. III.1.2.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

NAP-I, die alle Zuwanderergruppen umfasst. Mit dem Nationalen Aktionsplan Integration setzt die Bundesregierung den Auftrag aus dem Koalitionsvertrag um, die vielfältigen Integrationsmaßnahmen in einer bundesweiten Strategie nach dem Grundsatz „Fordern und Fördern“ zu bündeln.

Den Auftakt hat Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel auf dem 10. Integrationsgipfel am 13.06.2018 verkündet. Übergeordnete strategische Ziele der Fort- und Weiterentwicklung des NAP-I sind die Verbesserung der Lebenssituation der Zuwanderer und ihrer Familien sowie die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Der NAP-I ist dabei wieder als gesamtgesellschaftlicher Prozess angelegt, der von Bund, Ländern, Kommunen, nicht staatlichen Akteuren und Migrantenorganisationen gemeinsam erarbeitet wird. So beteiligen sich neben den Bundesministerien die für Integration zuständigen Ressorts aller Bundesländer sowie zehn Fachministerkonferenzen der Länder. Insgesamt wirken rd. 200 verschiedene Akteure mit, darunter rd. 60 Migrantenorganisationen.

Der NAP-I orientiert sich erstmalig an fünf Phasen der Zuwanderung und des Zusammenlebens, indem er die individuelle biografische Entwicklung der Menschen mit Migrationshintergrund in den Blick nimmt. Damit trägt die Bundesregierung der Erkenntnis Rechnung, dass unterschiedliche Zielgruppen zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Migrations- und Integrationsprozess unterschiedliche Bedarfe haben. In den fünf Phasen der Zuwanderung und des Zusammenlebens werden 24 Themenforen in der Verantwortung der jeweils zuständigen Bundesministerien durchgeführt – von „Informations- und Aufklärungsangeboten“ in der ersten bis „Diversity in der Wirtschaft“ in der fünften Phase.

4.1.1 Phase vor der Zuwanderung: Erwartungen steuern – Orientierung geben

Viele unterschiedliche Personengruppen entscheiden sich dazu, nach Deutschland einzuwandern. Dazu gehören Menschen aus den EU-Mitgliedstaaten, nachziehende Familienangehörige oder Menschen, die zur Arbeitsaufnahme aus Drittstaaten nach Deutschland kommen. Sie alle benötigen dabei unterschiedliche Informationen. Im Themenforum „Informations- und Aufklärungsangebote“ sollen die bereits vorhandenen Informationsangebote geprüft und überarbeitet werden, wobei ein Fokus auf digitalen Angeboten liegt. Das Ziel ist, dass allen Interessierten gut zugängliche, verständliche und möglichst einheitliche Aufklärungsangebote zur Verfügung stehen. Alle sollen sich vorab bestmöglich über Wege der regulären Migration informieren können.

Um den Fachkräftebedarf in Deutschland zu decken, sollen neben dem inländischen und europäischen Potenzial auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Drittstaaten angeworben werden. Damit mehr gut ausgebildete Menschen sich dafür entscheiden, nach Deutschland zu kommen, verfolgt das Themenforum „Werbestrategie zur Gewinnung von Fachkräften“ das Ziel, die Informations- und Beratungsangebote zu verbessern. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in Deutschland sollen stärker dabei unterstützt werden, auch Fachkräfte aus Drittstaaten in ihren Betrieben einzusetzen.

Menschen, die sich entschieden haben, nach Deutschland auszuwandern, können sich bereits im Herkunftsland auf ihr neues Leben vorbereiten. Dafür werden Qualifizierungsangebote v. a. zum Arbeitsmarkt, zu Arbeitsrechten und den Möglichkeiten der Anerkennung von Abschlüssen und Qualifikationen gebraucht. Gleichfalls gilt es, Werte wie die Gleichstellung von Mann und Frau zu vermitteln. Spezielle Angebote für Eltern – besonders für Mütter –, die über Frauenrechte, den Anspruch auf Kinderbetreuung oder Bildungsmöglichkeiten aufklären, sind dabei wichtig. Im Themenforum „Vorintegrationsangebote“ werden die vorhandenen Angebote darauf hin geprüft, ob sie ausgebaut werden müssen. Der Start in ein neues Leben in Deutschland soll möglichst reibungslos gelingen.

Sprache ist ein entscheidender Faktor für gelingende Integration. Einwanderinnen und Einwanderer können sich bereits in ihren Herkunftsländern auf das Leben in Deutschland vorbereiten, indem sie Deutsch lernen. Das Themenforum „Sprachkurse im Herkunftsland“ befasst sich dabei mit der Frage, welche Art von Deutschsprachkursen gebraucht wird: Helfen z. B. Online-Selbstlernkurse weiter oder werden mehr Sprachkurse vor Ort benötigt? Welches Sprachniveau benötigt man für den Beruf, welches für den

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Alltag? Können Sprachkurse auch interkulturelle Vorbereitung bieten? Und welche Rahmenbedingungen fördern den Spracherwerb? Das Ziel sind bedarfsgerechte Bildungsangebote, damit der Start in Deutschland und die Verständigung leichter fallen. Dabei wird auch betrachtet, wie unterschiedliche Sprachangebote im Ausland und in Deutschland besser aufeinander abgestimmt werden können.

Wenn Einwanderinnen und Einwanderer nach Deutschland kommen, findet oft ein Austausch von Know-how, Ideen und Erfahrungen mit den Herkunftsländern statt. Viele engagieren sich von Deutschland aus für eine nachhaltige Entwicklung ihrer Herkunftsländer, oft in Diaspora-Organisationen. Dieser Einsatz soll im Themenforum „Migration und Entwicklungszusammenarbeit“ herausgearbeitet werden. Auch die Informations- und Beratungsangebote zu den Voraussetzungen von regulärer Einwanderung sowie den Risiken irregulärer Migration einerseits und den Chancen im Herkunftsland andererseits sollen genutzt werden, damit Migration sicher, geordnet und regulär erfolgen kann. Dies stärkt wiederum die entwicklungspolitischen Potenziale von Migration, z.B. Wissenstransfer in Herkunftsländer. Migration soll in diesem Sinne einen Gewinn für alle darstellen: für Deutschland, für die Herkunftsländer und für die Einwanderinnen und Einwanderer selbst („triple win“).

4.1.2 Phase der Erstintegration: Ankommen erleichtern – Werte vermitteln

Sprache ist der Schlüssel für die gesellschaftliche und berufliche Integration. Das Gesamtprogramm Sprache (Integrationskurse und berufsbezogene Sprachkurse) bildet das Basisangebot der Bundesregierung zum Spracherwerb. Im Themenforum „Sprachförderung“ wurden nach einer Einführung in das Gesamtprogramm Sprache der Bundesregierung folgende Themen diskutiert:

- Welche Möglichkeiten zum weiteren Einsatz digitaler Sprachförderung gibt es und wo liegen dabei die Grenzen?
- Welche Lernhindernisse gibt es und welche Herausforderungen sind damit für die Sprachvermittlung verbunden?
- Wie kann die Sprachpraxis auch außerhalb von Sprachkursen gefördert werden?
- Welche Ansprüche und Anforderungen gibt es bei Sprachprüfungen und wie werden sie ausgewertet?

Einwanderinnen und Einwanderern stehen für den Einstieg in den Alltag verschiedene Beratungsangebote zur Verfügung. Ein Ziel des Themenforums „Beratungsangebote“ ist es, dass die Angebote des Bundes – Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) und Jugendmigrationsdienste (JMD) – begleitend zu den persönlichen Beratungen vor Ort zunehmend auch Online-Beratungen anbieten bzw. ausbauen. In der digitalen Welt und den sozialen Netzwerken lässt sich gerade mit Online-Beratungen das Angebot ergänzen. Insbesondere Migrantenorganisationen kennen die Bedarfe der Einwanderinnen und Einwanderer. Daher soll auch betrachtet werden, wie deren Expertise im Beratungsprozess genutzt und die Zusammenarbeit mit diesen gestärkt werden kann. Eine gute Vernetzung der vielfältigen Beratungsangebote des Bundes, der Länder und Kommunen sowie der MBE und des JMD mit allen örtlichen Akteuren ist Grundvoraussetzung für eine bestmögliche Beratung und Begleitung.

Viele Einwanderinnen und Einwanderer haben bereits in ihren Herkunftsländern einen Berufsabschluss erworben. Unabhängig von der Staatsangehörigkeit können sie diese Qualifikationen in Deutschland anerkennen lassen. Damit befasst sich das Themenforum „Anerkennung von Berufs- und Bildungsabschlüssen als Einstieg in den Arbeitsmarkt“. Das Anerkennungsverfahren ist nicht immer einfach, nicht alle nehmen diese Möglichkeit in Anspruch. Und nicht alle Abschlüsse sind sofort gleichwertig mit einem inländischen Berufsabschluss. Für die Anerkennung muss dann zusätzlich eine Qualifizierungsmaßnahme oder Prüfung erfolgen. Je besser die Möglichkeiten sind, die mitgebrachten beruflichen Qualifikationen anerkennen zu lassen, desto besser sind die Chancen für Einwanderinnen und Einwanderer, in ihren erlernten Berufen zu arbeiten. Das Ankommen im Arbeitsleben in Deutschland gelingt damit schneller und einfacher.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bildung ist eine wesentliche Voraussetzung für gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe sowie sozialen und wirtschaftlichen Aufstieg. Damit ist Bildung gleichzeitig ein Schlüssel zur Integration in die Gesellschaft. Das Themenforum „Bildung und Ausbildung als Grundstein für gelingende Integration und Teilhabe“ verfolgt das Ziel, dass alle Jugendlichen unabhängig von ihrer Herkunft eine gerechte Chance auf einen Schul- oder Ausbildungsabschluss haben sollen. Mit einer guten Ausbildung oder einem Studienabschluss verbessern sich die Chancen, erfolgreich am Arbeitsleben teilzunehmen und ein sinnerfülltes Leben zu führen.

4.1.3 Phase der Eingliederung: Teilhabe ermöglichen – Leistung fordern und fördern

Im Vergleich zu 2013 standen 2018 zusätzlich 3,25 Mio. Menschen in Deutschland in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Von ihnen hatten 46 % oder 1,5 Mio. einen ausländischen Pass. Dies zeigt, dass der Beschäftigungsaufbau der letzten Jahre schon fast zur Hälfte durch ausländische Fach- und Arbeitskräfte ermöglicht wurde. Hierbei sind Menschen mit Migrationshintergrund und deutschem Pass noch nicht eingerechnet. Damit das Potenzial von Einwanderinnen und Einwanderern für die Bedarfe des Arbeitsmarktes, für qualifikationsgerechte Beschäftigung und für den Wohlstand in Deutschland noch besser genutzt werden kann, sollen im Themenforum „Integration in den Arbeitsmarkt“ strukturelle und persönliche Nachteile von Einwanderinnen und Einwanderern am Arbeitsmarkt adressiert werden. Denn noch sind Einwanderinnen und Einwanderer fast dreimal so häufig von Arbeitslosigkeit betroffen und weisen geringere schulische und berufliche Bildung im Verhältnis zur autochthonen Bevölkerung auf. Das Themenforum zielt auf alle Einwanderergruppen – Schutzsuchende, EU-Einwanderinnen und EU-Einwanderer, Fachkräfte aus Drittstaaten und diejenigen ab, die schon lange in Deutschland leben. Deren Potenzial soll in Zukunft noch besser für den Arbeits- und Fachkräftebedarf des Landes genutzt werden, um Arbeitslosigkeit und Transferleistungsbezug zu vermeiden.

Die frühe Förderung von Kindern leistet einen wichtigen Beitrag zur Chancengleichheit. Das gilt für Kinder mit und ohne Migrationshintergrund gleichermaßen. Das Themenforum „Zugänge und Teilhabe sichern: Bildung, Betreuung und Erziehung von Anfang an“ verfolgt das Ziel, mit einer frühen Bildung in guter Qualität allen Kindern gleiche Chancen auf Teilhabe zu ermöglichen. Gute Angebote der Kindertagesbetreuung sind dafür wichtig. Gerade neu zugewanderte Kinder profitieren davon. Eltern oder Familien müssen dazu wissen, dass und wie sie das Angebot früher Bildung, Betreuung und Erziehung nutzen können. Ihre Erfahrungen und Wünsche sollen dabei partnerschaftlich in Erziehungs- und Bildungskonzepten der Kindertageseinrichtungen oder in der Kindertagespflege berücksichtigt werden. Die Fachkräfte in diesen Einrichtungen müssen in der Lage sein, auf unterschiedliche Hintergründe zu reagieren. Bedarfsgerechte Weiterbildungsangebote sind in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung. Besonders wichtig sind auch gute Konzepte für sprachliche Bildung.

Freiwilliges Engagement bedeutet aktive Mitgestaltung in der Gesellschaft und ermöglicht Teilhabe. Im Themenforum „Bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt als Scharnier der Teilhabe“ wird das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationshintergrund daher als wichtiger Katalysator für Integration und Partizipation sowie als Stärkung des sozialen Zusammenhalts verstanden. Der zweite Engagementbericht sieht große Engagementbereitschaft und -potenziale bei Menschen mit Migrationshintergrund. Andererseits fehlt vielen „klassischen“ Engagement- und Ehrenamtsstrukturen der Nachwuchs. In diesem Kontext spielen die Jugendverbände eine wichtige Rolle, da in diesen der Grundstein für das Engagement von Heranwachsenden gelegt werden kann. Zudem treten Migrantenorganisationen selbstbewusst als neue Strukturen auch im Engagementsektor auf. Ein Augenmerk wird in dem Themenforum auf die Wirkung von Engagementformen in Lotsen-, Mentoring- sowie Patenschaftsprogrammen und -projekten gelegt.

Vor allem die Kommunen vor Ort leisten einen großen Beitrag dafür, dass Einwanderinnen und Einwanderer schnell in Deutschland heimisch werden können. Dazu brauchen die Kommunen gute Strukturen und Instrumente, auf die sie zurückgreifen

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

können. Wichtig ist, dass die einzelnen Behörden innerhalb der Kommunen wissen, was die jeweils anderen Stellen tun. Auch eine gute Vernetzung und ein Dialog zwischen den Kommunen sind notwendig. Indem Orte der Begegnung geschaffen werden, soll der Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern gefördert werden. Viele Kommunen haben Integrationskonzepte entwickelt. Ziel des Themenforums „Integration vor Ort“ ist es, diese mit Konzepten zur integrierten Stadtpolitik zu verknüpfen, um v. a. diejenigen Stadtteile zu unterstützen, die wichtige Integrationsleistungen erbringen. Städte und Gemeinden ermöglichen durch ihre Arbeit die Integration aller Bevölkerungsgruppen und stärken damit den Zusammenhalt unserer Gesellschaft.

Wenn Einwanderinnen und Einwanderer sich in ländlichen Räumen niederlassen wollen, stoßen sie oft auf besondere Herausforderungen. Hierzu kann z. B. gehören, dass Integrationskurse verkehrstechnisch nur schwer erreichbar sind. Auch die Netzwerke, wie sie z. B. Migrantenorganisationen bieten, sind in ländlichen Räumen weniger verbreitet. So vielfältig wie die ländlichen Räume sind allerdings auch die jeweiligen Rahmenbedingungen für Integration. Im Themenforum „Besondere Herausforderungen in ländlichen Räumen“ soll herausgearbeitet werden, welche besonderen Herausforderungen und Chancen durch Migration in ländlichen Räume bestehen, mit welchen Instrumenten hierauf geantwortet werden sollte und wie Zuwanderung und Integration dazu beitragen können, die ländliche Entwicklung voranzubringen und ländliche Räume zu bereichern.

4.1.4 Phase des Zusammenwachsens: Vielfalt gestalten – Einheit sichern

Sport birgt großes Integrationspotenzial. Er stärkt den gesellschaftlichen Zusammenhalt und trägt zur Integration bei. Er fördert die Begegnung von Menschen ganz unterschiedlicher sozialer und kultureller Herkunft. Er schafft Verständigung und baut Vorurteile ab. Sport vermittelt darüber hinaus Werte, Verhaltens- und Orientierungsmuster – wie Fair Play, Regelakzeptanz und Teamgeist. Im Themenforum „Sport“ soll unter dem Gesichtspunkt „Integration in den Sport“ darauf hingewirkt werden, das ehrenamtliche Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund und die Teilhabe insgesamt – darunter insb. Frauen und Mädchen, Kinder und Jugendliche, Ältere sowie sozial Benachteiligte – zu stärken sowie die Zusammenarbeit zwischen Migrantenorganisationen und Sportvereinen zu verbessern. Zudem soll im Themenforum unter dem Gesichtspunkt „Integration durch den Sport“ die Rolle des Breitensports als Plattform und Anknüpfungspunkt für gesellschaftliche Integration – z. B. Wertevermittlung, Kompetenztraining, soziales Miteinander, Gesundheit, Gewaltprävention – stärker herausgearbeitet und adressiert werden.

Das Gesundheits- und Pflegewesen in Deutschland bietet eine sehr hohe Versorgungsqualität. Schon heute leisten viele Fachkräfte mit Migrationshintergrund wertvolle Beiträge, um diesen hohen Standard zu erhalten. Die Gewinnung und Qualifizierung von mehr Menschen mit Migrationshintergrund für Gesundheits- und Pflegeberufe werden daher auch künftig von großer Bedeutung sein. Neben der Qualitätssicherung der medizinischen und pflegerischen Versorgung befasst sich das Themenforum „Gesundheit“ mit der Frage, wie alle hier lebenden Menschen die bestehenden Versorgungsangebote effizient nutzen können. Insbesondere für Menschen mit Migrationshintergrund, deren Deutschkenntnisse noch nicht ausreichen, sind mehrsprachige Informationen über diese Angebote notwendig. Entsprechende Empfehlungen (Leitlinien) können Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen zudem dabei unterstützen, besondere kulturelle Bedürfnisse von Menschen mit Migrationshintergrund noch besser zu verstehen und auf diese einzugehen.

Stadtteile, Kieze oder Nachbarschaften sind zentrale Orte der Integration, des Kennenlernens und des Zusammenlebens. Die Förderprogramme zur sozialen Stadtentwicklung, die ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt und die Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Gemeinden sollen Kommunen dabei unterstützen, dass dies gut funktioniert. Im Themenforum „Stadtentwicklung und Wohnen“ sollen u. a. Lösungsansätze für sog. Problemimmobilien und bezahlbaren Wohnraum diskutiert werden. Mit einer guten sozialen Infrastruktur und der Schaffung von Orten der

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Integration im Quartier kann das Zusammenwachsen vor Ort gelingen – egal ob mit oder ohne Migrationshintergrund.

Kunst und Kultur leisten einen wichtigen Beitrag zu gesellschaftlichem Zusammenhalt und zur Integration. Menschen mit Migrationshintergrund sind in den Verbänden und Organisationen des Kulturbetriebs oft unterrepräsentiert. Das Themenforum „Kultur“ verfolgt daher das Ziel, mehr Menschen mit Migrationshintergrund als Partner, Publikum oder Personal zu gewinnen, um die Vielfalt in Kultureinrichtungen zu fördern. Eine Studie zu Diversität in Kultur und Medien soll weiter konkretisieren, wo Handlungsbedarf besteht. Mit dem Netzwerk Kulturelle Bildung und Integration 2.0 für Kultureinrichtungen kann dauerhaft der Erfahrungsaustausch im Bereich der kulturellen Integration gesichert werden. Wichtige Ziele sind, gleichberechtigte Teilhabe und Diversität im Kulturbereich zu verbessern. Die Initiative kulturelle Integration befördert mit ihren 15 Thesen zu „Zusammenhalt in Vielfalt“ den gesellschaftlichen Diskurs.

Gesellschaftliche Vielfalt ist in Deutschland gelebter Alltag. Das Themenforum „Medien und Integration“ geht der Frage nach, ob sich diese Realität auch in unseren Medien widerspiegelt. Die einen kritisieren eine beschönigende, andere eine vornehmlich problemorientierte Berichterstattung über Migration und Migranten. Tatsächlich prägen Medien Bilder von den verschiedenen ethnischen und kulturellen Gruppen der Einwanderungsgesellschaft mit. Über sie finden die öffentliche Kommunikation und Verständigung in unserer Gesellschaft statt. Daher kommt den Medien im Bereich der Integration eine hohe Verantwortung zu. Mediale Integration zielt darauf ab, ethnische und kulturelle Vielfalt als Normalität in der Einwanderungsgesellschaft darzustellen. Redaktionen brauchen daher Perspektivenvielfalt: Die Diversität in der Gesellschaft soll sich auch vor und hinter der Kamera, in Programm und Personal widerspiegeln.

4.1.5 Phase des Zusammenhalts: Zusammenhalt stärken - Zukunft gestalten

Menschen mit Migrationshintergrund sollen an der Gestaltung unserer Gesellschaft aktiv mitwirken. Das ist das erklärte Ziel des Themenforums „Politische Bildung und Partizipation in Parteien und Gremien“. Einen entscheidenden Einfluss auf die Partizipationsbereitschaft hat die politische Bildung. Manche Gruppen können sich grundsätzlich nicht oder noch nicht an Wahlen und Gremien beteiligen. Daher ist es wichtig, dass politische Bildung bereits zu einem frühen Zeitpunkt demokratische Teilhabe und partizipative Möglichkeiten zur Mitgestaltung auf unterschiedlichen Ebenen aufzeigt, um Integration als wechselseitigen Prozess abzubilden, der den Zusammenhalt der Gesellschaft befördert. Durch funktionale Schnittstellen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie zielgruppenspezifische Angebote mit multiperspektivischem Ansatz kann politische Bildung die Bereitschaft von Migrantinnen und Migranten zur gesellschaftlichen und politischen Teilhabe gezielt fördern.

Auch im öffentlichen Dienst soll sich die Vielfalt der Gesellschaft widerspiegeln. Im Themenforum „Interkulturelle Öffnung des öffentlichen Dienstes“ geht es darum, gemeinsame Maßnahmen in den Bereichen der Personalgewinnung, Personalauswahl und Personalentwicklung umzusetzen. Dies kann z. B. im Bund mit einer Strategie zur interkulturellen Öffnung über alle Ministerien hinweg und mit möglichst verbindlichen Zielen gelingen. Gleichzeitig sollen bestehende Bemühungen, wie z. B. Werbemaßnahmen von Bund und Ländern für den öffentlichen Dienst, besser auf die Zielgruppen mit Migrationshintergrund ausgerichtet werden. Bei der Einstellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern stellt sich die Frage, wie interkulturelle Kompetenzen und Mehrsprachigkeit im Rahmen der Personalauswahl Berücksichtigung finden können. Innerhalb der Verwaltung soll die interkulturelle Kompetenz aller Beschäftigten, ob mit oder ohne Migrationshintergrund, gefördert werden.

Die Bundesregierung sieht die Bekämpfung der verschiedenen Formen der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit und aller damit verbundenen Formen der Diskriminierung als eine grundlegende und vordringliche Aufgabe an. Im Themenforum „Antidiskriminierung und Maßnahmen gegen gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ soll zunächst eine Bestandsaufnahme klären, wo Handlungsbedarf besteht. Gemeinsam sollen die staatliche Seite und zivilgesellschaftliche Organisationen Maßnahmen gegen Diskriminierung und gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit erarbeiten. Dabei werden

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

antischwarzer Rassismus, Antisemitismus, antimuslimischer Rassismus sowie Antiziganismus in den Blick genommen. Alle Menschen in Deutschland sollen vor Diskriminierung aus rassistischen Gründen, aufgrund der ethnischen Herkunft oder der Religion geschützt werden.

Menschen mit Migrationshintergrund, die dauerhaft in Deutschland leben, können sich einbürgern lassen, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Ziel des Themenforums „Bedeutung von Einbürgerungen“ ist, dass über die Möglichkeiten zur Einbürgerung verstärkt, auch im Internet, informiert werden soll. Zudem sollen die Einbürgerungsverfahren verbessert werden. Dazu gehören z. B. schnellere Verfahren oder eine vereinfachte Antragstellung. Einbürgerungslotsinnen und -lotsen können dabei unterstützen. Mit Einbürgerungsfeiern soll die Bedeutung des Erwerbs der deutschen Staatsbürgerschaft angemessen gewürdigt werden.

Ziel des Themenforums „Diversity in der Wirtschaft“ ist es, dass alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Wirtschaft die gleiche Wertschätzung erfahren, unabhängig von ihrer Herkunft, Religion oder Weltanschauung. Voraussetzung dafür ist, dass Unternehmen und Institutionen ein Arbeitsumfeld schaffen, das frei von Vorurteilen ist. Die Bundesregierung bekennt sich zur Bedeutung von interkultureller Öffnung und Diversity-Management in Wirtschaft und Verwaltung. So hat beispielsweise die Bundeskanzlerin die Schirmherrschaft der Initiative „Charta der Vielfalt“ übernommen, die auch von der Beauftragten finanziell unterstützt wird. Eine Bestandsaufnahme soll herausfinden, wie weit interkulturelle Öffnung und Diversity-Management bereits umgesetzt werden, und untersuchen, welche Chancen sich für die Unternehmen bieten und welche Schwierigkeiten auftreten. Gute Beispiele sollen identifiziert und verbreitet werden. Die bestehenden Informations- und Beratungsangebote zur interkulturellen Vielfalt in der Arbeitswelt sollen genauer untersucht und verbessert bzw. ausgebaut werden. Die Anerkennung und Wertschätzung von Vielfalt in der Arbeitswelt in Deutschland sollen befördert und ein Arbeitsumfeld für alle geschaffen werden, das frei von Vorurteilen ist.

4.1.6 Ausblick

Integration zielt darauf, dass alle Menschen, die in Deutschland leben, ihre Potenziale voll in die Gesellschaft einbringen können. Integration ist ein langfristiger Prozess, der sich über mehrere Phasen erstreckt und gestaltet werden muss. Deshalb arbeitet die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern, Kommunen, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft im NAP-I daran, für jede Phase gute Ansätze und Projekte weiterzuentwickeln und in die Fläche zu tragen. Dabei stehen die Biografien der Zuwanderinnen und Zuwanderer sowie ihre individuellen Bedarfe in den verschiedenen Phasen im Mittelpunkt.

Der NAP-I ist in hochrangigen Strukturen verortet. Neben einer Staatssekretärsrunde zur Steuerung des NAP-I befassen sich auch die Konferenz der Regierungschefinnen und -chefs der Länder (MPK), die Integrationsministerkonferenz der Länder (IntMK) sowie verschiedene Bund-Länder-AGs regelmäßig mit dem NAP-I, um die Verbindlichkeit auch in der Umsetzung sicherzustellen. Von elementarer Bedeutung ist dabei, dass alle beteiligten Akteure (Bund, Länder, Kommunen, nicht staatliche Akteure und Migrantenorganisationen) abgestimmt zusammenarbeiten und an einem Strang ziehen, um die Integrationspolitik erfolgreich zu gestalten.

In allen Themenforen werden gemeinsam Kernvorhaben erarbeitet, die die Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Deutschland fördern. Um den Prozess transparent darzustellen, wurde unter www.nationaler-aktionsplan-integration.de eine eigene Website eingerichtet, auf der alle 24 Themenforen präsentiert werden. Die Kernvorhaben und Ergebnisse der fünf Phasen werden im Laufe der Legislaturperiode sukzessiv im Rahmen von hochrangig besetzten Integrationsgipfeln unter Leitung der Bundeskanzlerin im Bundeskanzleramt präsentiert.

4.2 Integrationsministerkonferenz: Verlässliche Struktur der Länder

Als zentraler Ansprechpartner für die integrationspolitischen Vorhaben, Anliegen und Angebote auf Länderebene steht der Beauftragten seit 2007 die Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Länder (IntMK) zur Verfügung (zu den aktuellen Mitgliedern siehe Tabelle 32). Die IntMK ist ein Gremium der freiwilligen Zusammenarbeit der Länder auf dem Gebiet der Integration, das in der Folge des 1. Nationalen Integrationsgipfels im Jahr 2006 ins Leben gerufen wurde. Der Beitrag der Länder zum Nationalen Integrationsplan, über den das Gremium bei seinem ersten Treffen am 27. April 2007 in Düsseldorf beraten hat, kann als erster Ausdruck dieser länderübergreifenden integrationspolitischen Kooperation gelten. Die IntMK ist – neben der 2008 gegründeten Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) – eine der jüngsten Länderfachministerkonferenzen.

Die IntMK berät und beschließt über grundsätzliche und länderübergreifende Angelegenheiten der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund.

Tabelle 36: Überblick der in den Ländern für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund zuständigen Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren

Bundesland	Ministerium
Baden-Württemberg	Ministerium für Soziales und Integration, Minister Manfred Lucha
Bayern	Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration, Staatsminister Joachim Herrmann, MdL
Berlin	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, Senatorin Elke Breitenbach
Brandenburg	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie, Ministerin Susanna Karawanskij
Bremen	Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport, Senatorin Anja Stahmann
Hamburg	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, Senatorin Dr. Melanie Leonhard
Hessen	Ministerium für Soziales und Integration, Staatsminister Kai Klose
Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung, Ministerin Sandra Drese
Niedersachsen	Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, Ministerin Dr. Carola Reimann
Nordrhein-Westfalen	Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration, Minister Dr. Joachim Stamp
Rheinland-Pfalz	Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz, Ministerin Anne Spiegel
Saarland	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie, Ministerin Monika Bachmann
Sachsen	Sächsische Staatsministerin für Gleichstellung und Integration, Staatsministerin Petra Köpping
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration, Ministerin Petra Grimm-Benne
Schleswig-Holstein	Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration, Minister Hans-Joachim Grote
Thüringen	Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz, Minister Dieter Lauinger

Quelle: eigene Darstellung, Stand Okt. 2019

Die Mitglieder der IntMK treffen sich jährlich zu einer Hauptkonferenz. Eine Vorkonferenz auf Arbeitsebene bereitet diese vor.

Als Gäste vonseiten des Bundes nehmen an den Sitzungen regulär die Beauftragte sowie die für Integration zuständigen Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat sowie für Arbeit und Soziales teil, über die jeweils auch das BAMF und die Bundesagentur für Arbeit einbezogen werden. Auch darin wird deutlich, dass das vertrauensvolle Zusammenwirken von Bund und Ländern in der Integrationspolitik eine zentrale Grundvoraussetzung für deren Erfolg ist.

Der Vorsitz der IntMK wechselt seit 2009 jährlich (siehe Tabelle 33) in alphabetischer Reihenfolge und nach einer Neufassung der Regularien seit diesem Jahr jeweils bereits zum 01.07. eines Jahres. Seit dem 01.10.2019 liegt der Vorsitz der 15. IntMK beim Bundesland Brandenburg. Zuvor hatte das Bundesland Berlin den Vorsitz der 14. IntMK inne. Am 11.04. und 12.04.2019 trat in Berlin die letzte Hauptkonferenz im Berichtszeitraum zusammen. Wie bereits 2018 in Nürnberg nahm die Beauftragte auch an dieser Konferenz in Berlin teil.

Tabelle 37: Vorsitzländer der Integrationsministerkonferenz seit 2009

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

IntMK	Vorsitzland	Hauptkonferenz in	Datum
4.	Niedersachsen	Hannover	26.06.2009
5.	Nordrhein-Westfalen	Düsseldorf	19.03.2010
6.	Rheinland-Pfalz	Mainz	16./17.02.2011
7.	Saarland	Überherrn	21./22.03.2012
8.	Sachsen	Dresden	20./21.03.2013
9.	Sachsen-Anhalt	Magdeburg	19./20.03.2014
10.	Schleswig-Holstein	Kiel	25./26.03.2015
11.	Thüringen	Erfurt	16./17.03.2016
12.	Baden-Württemberg	Friedrichshafen	16./17.03.2017
13.	Bayern	Nürnberg	15./16.03.2018
14.	Berlin	Berlin	11./12.04.2019

Quelle: eigene Darstellung

Die auf den Integrationsministerkonferenzen im Berichtszeitraum gefassten Beschlüsse betrafen eine breite Themenpalette: So waren z. B. Ausbildung und Arbeitsmarkt sowie der Bereich des Asyl-, Aufenthalts- und Einwanderungsrechts ebenso Gegenstand der Beschlussfassung wie Fragen der Zuwanderung und Verteilung, der Integrations- und Sprachförderung oder der frühkindlichen und schulischen Bildung. Auch über die Entwicklung von Beratungs-, Koordinierungs- und Netzwerkstrukturen, Monitoring, Evaluation und Berichterstattung zur Integration sowie über Gesundheit und Soziales wurden Beschlüsse gefasst.

Die spezifische Schwerpunktsetzung der jeweiligen Konferenzen wird dabei besonders im Vergleich der verabschiedeten Leitanträge deutlich, in denen sich auch das jeweils aktuelle integrationspolitische Zeitgeschehen widerspiegelt. So wurde 2016 in Erfurt ein Leitantrag vorgelegt und beschlossen, der v. a. die seit 2015 anhaltende hohe Dynamik im Flüchtlingsbereich in den Blick nahm. Die interkulturelle Öffnung der Gesellschaft und die Kultur des Miteinanders wurden – auch unter dem Eindruck der Berichterstattung über sexuell motivierte Übergriffe in der Silvesternacht 2015/2016– als eigener Handlungsschwerpunkt angesprochen. Daneben wurden allerdings auch die „klassischen“ Handlungsfelder wie Sprache, Bildung und Ausbildung, Arbeitsmarkt, Wohnen bzw. Städtebau aufgegriffen und mit Handlungsempfehlungen bzw. Forderungen unterlegt. In Friedrichshafen stimmte die IntMK 2017 einem Leitantrag zu, der insb. die gemeinsamen Anstrengungen von Bund, Ländern, Kommunen und speziell der Zivilgesellschaft in der ersten Phase der Unterbringung von Geflüchteten thematisierte. Als konkrete Handlungsfelder wurden Integration durch Sprache und Sprachförderung, Ausbildung und Arbeit, in den Kommunen, im Bereich „Wohnen und Leben“, durch bürgerschaftliches Engagement und politische Bildung angesprochen. Der einstimmig verabschiedete Leitantrag im Rahmen der Konferenz in Nürnberg im Jahr 2018 setzte seinen Fokus bereits breiter, sprach auch die Zuwanderung vor der Flüchtlingslage und die damit einhergehenden Integrationsbedarfe an und betonte v. a. die Rolle des Zusammenhalts. Der aktuelle Leitantrag 2019 beschreibt in drei Handlungsfeldern erstens Deutschland als Migrationsgesellschaft im Wandel mit seinen unterschiedlichen Einwanderungsgeschehen seit Beginn der Bundesrepublik Deutschland, zweitens das Spannungsfeld Integration mit dem Wunsch nach einem Bekenntnis zur vielfältigen Gesellschaft und dem Ermöglichen gleichberechtigter Teilhabe sowie drittens dem hierfür notwendigen gleichberechtigten Zugang zu Sprache und sozialer Sicherung in konkret benannten Bereichen.

Für die Beauftragte stellt der regelmäßige und kontinuierliche Austausch mit den Ländern einen wichtigen Impuls für die Fortentwicklung ihrer politischen Positionen dar. Die verlässliche Struktur der IntMK stärkt die Zusammenarbeit. In ihrem Bericht sowohl auf der Nürnberger Konferenz von 2018 als auch auf der Berliner Konferenz von 2019 hob die Beauftragte die besondere Bedeutung dieser engen und vertrauensvollen Zusammenarbeit hervor. Um erfolgreich Zugehörigkeit und Zusammenhalt durch Integration entwickeln zu können, sei es notwendig, eng mit den Kommunen, den Ländern und allen Bundesressorts zusammenzuarbeiten. Als tragende Säulen dieser

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

gesamtgesellschaftlichen Querschnittsaufgabe sprach sie konkret die im Koalitionsvertrag angestrebte Auseinandersetzung mit den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit durch die dafür berufene Fachkommission, das Integrationsmonitoring und den Ausbau der thematisch einschlägigen Forschung an.[1008] Ebenso umriss sie als aktuelle Arbeitsschwerpunkte die Arbeitsmarktintegration, v. a. die von Frauen als Anker und Multiplikatorinnen der Integration, die Vermittlung von Sprache und Werten sowie das Anerkennen der Bedeutung der Kommunen im Integrationsprozess. Die in diesem Zusammenhang angestrebte bessere Koordinierung zwischen Kommunen, Ländern und Bund findet ihren Niederschlag in der Fort- und Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans Integration.[1009]

[1008] Vgl. Kap. I.2.

[1009] Vgl. Kap. III.4.1.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

IV. Migration, Flucht und Asyl: europäische und internationale Verantwortung partnerschaftlich wahrnehmen

1 Verantwortung innerhalb der Europäischen Union

- Die Einwanderung aus der EU ist ein Wachstumsmotor: Dadurch wächst das deutsche Bruttoinlandsprodukt jedes Jahr um 0,2 %.
- Die Beauftragte setzt sich dafür ein, die Europäische Zusammenarbeit als Chance für Integrationspolitik stärker zu nutzen, z.B. durch den Austausch über Gute-Praxis-Beispiele.
- Es braucht ein effizientes, krisenfestes und solidarisches Gemeinsames Europäisches Asylsystem.
- Deutschland muss weiter alles daransetzen, damit es eine europäische Lösung für die Seenotrettung und insb. einen europäischen Verteilmechanismus gibt.

1.1 Das EU-Freizügigkeitsrecht als zentrale Errungenschaft der Europäischen Union bewahren und weiterentwickeln

Die Beauftragte setzt sich dafür ein, die europäische Zusammenarbeit als Chance für Integrationspolitik stärker zu nutzen. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten verfolgen gemeinsam das Ziel, innerhalb Europas ein hohes Beschäftigungsniveau und ein angemessenes Maß an sozialem Schutz zu erreichen. Außerdem sollen die Lebens- und Arbeitsbedingungen verbessert und Ausgrenzung bekämpft werden.[1010] Mit dem gemeinsamen Binnenmarkt sollen der Wohlstand und das nachhaltige Wachstum in Europa gefördert und gesichert werden. Eines der wichtigsten Elemente des Binnenmarktes ist die Freizügigkeit von Personen. Unionsbürgerinnen, Unionsbürger und ihre Familienangehörigen haben das Recht, in andere Mitgliedstaaten einzureisen, sich nach Maßgabe des Freizügigkeitsrechts[1011] dort aufzuhalten und am Wirtschaftsleben teilzunehmen. Die Europäische Union fördert die Personenfreizügigkeit durch Rechtsakte. Das Freizügigkeitsrecht geht für wandernde Europäerinnen und Europäer u. a. einher mit Gleichbehandlungsgeboten, einem freien Arbeitsmarktzugang und Maßnahmen zur Gewährleistung sozialer Sicherheit.

Seit 2016 ist die Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer bei der Beauftragten angesiedelt. Damit erfüllt die Bundesregierung eine Verpflichtung, die in der Richtlinie 2014/54/EU über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen, vom 16.04.2014 verankert ist. Die Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer setzt sich dafür ein, die Gleichbehandlung in der Praxis zu fördern und Unionsbürgerinnen und Unionsbürger bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen. Sie stellt mehrsprachig Informationen zur Anwendung des Unionsrechts im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit zur Verfügung (zum Informationsangebot der Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer siehe Kap. II.3.3). Darüber hinaus hat sie die Aufgabe, unabhängige Erhebungen und Analysen über Einschränkungen des Freizügigkeitsrechts oder die Diskriminierung aufgrund von Staatsangehörigkeit durchzuführen und Empfehlungen dazu auszusprechen.[1012]

Welche Konsequenzen für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger folgen, wenn die Privilegien der EU-Mitgliedschaft entfallen, wurde beim Prozess vor dem geplanten Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union sichtbar: Für betroffene Bürgerinnen und Bürger stehen die bisher als selbstverständlich erachteten Rechte, wie das Aufenthaltsrecht und das Recht zu arbeiten, infrage.

[1010] Vgl. Art. 151 AEUV.

[1011] §§ 2 ff. FreizügG/EU bestimmen, unter welchen Voraussetzungen Unionsbürgerinnen, Unionsbürger und ihre Familienangehörigen sich in Deutschland aufhalten können. Das FreizügG/EU setzt Vorgaben aus der Unionsbürgerrichtlinie RL 2004/38/EG um.

[1012] Vgl. Art. 4 Abs. 2 RL 2014/54/EU.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Im öffentlichen Diskurs ist ein stärkeres Eintreten für Europa dringend erforderlich. Gleichzeitig gilt es, die Europäische Union und den Binnenmarkt zukunftsfest zu gestalten, insb. angesichts gesellschaftlicher und ökonomischer Veränderungen und angesichts der Wandlungsprozesse in der Arbeitswelt. Impulse für Diskussions- und Entwicklungsprozesse gibt die am 13.09.2017 gemeinsam vom Europäischen Rat, vom Europäischen Parlament und von der Europäischen Kommission proklamierte Säule Sozialer Rechte.[1013] Sie greift wichtige Zukunftsthemen für das von der Mobilität von Menschen geprägte Europa auf, z. B. Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, faire Arbeitsbedingungen, Sozialschutz und soziale Inklusion und kann damit dazu beitragen, die soziale Dimension in der EU zu stärken und damit langfristig auch die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zur europäischen Einigung zu sichern.

1.1.1 Gleichbehandlung von EU-Arbeitnehmer/ -innen und Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme – wichtige Grundlage der Freizügigkeit

Das Recht auf Freizügigkeit würde in seiner Wirksamkeit eingeschränkt, wenn Personen Nachteile aus Mobilität entstünden. Deshalb wurde bereits im Gründungsvertrag der Europäischen Gemeinschaft aus dem Jahr 1957 vereinbart, dass zur Verwirklichung der Arbeitnehmerfreizügigkeit Maßnahmen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit zu ergreifen sind. Unionsrechtliche Regelungen für den Bereich der sozialen Sicherheit in sog. grenzüberschreitenden Sachverhalten existieren seit 1959. Im Laufe der Jahrzehnte wurden die Regelungen parallel zum Fortschreiten der europäischen Integration fortentwickelt. Im Fokus der Gewährleistung von sozialem Schutz stehen inzwischen nicht mehr nur Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sondern alle mobilen Unionsbürgerinnen und Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die den Rechtsvorschriften verschiedener Mitgliedstaaten unterliegen.[1014]

Die Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft der nach Deutschland zuwandernden Unionsbürgerinnen und Unionsbürger funktioniert überwiegend gut.[1015] Die öffentliche Aufmerksamkeit richtet sich stärker auf Geflüchtete, was aber nicht dazu führen darf, dass Integrationsdefizite bei der größten Zuwanderergruppe[1016] übersehen werden. Die Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer hat etliche Rückmeldungen aus der Beratungspraxis (z. B. den Beratungsstellen des Deutschen Gewerkschaftsbunds oder der Wohlfahrtsverbände), dass die Probleme bei der Umsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit insb. in schlechten Arbeitsbedingungen[1017], in eingeschränktem Zugang zur Gesundheitsversorgung, zum Wohnungsmarkt, zu Förder- und Weiterbildungsangeboten im Bereich der Arbeitsagenturen oder zu sozialen Vergünstigungen liegen. Bei SOLVIT Deutschland, das gemeinsam mit den anderen SOLVIT-Zweigstellen EU-weit aktiv ist, um Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern sowie Unternehmen bei Hindernissen im EU-Binnenmarkt zu helfen, sind 2018 ein Großteil der federführend bearbeiteten Fälle (76 %) im Bereich der sozialen Sicherheit angefallen.[1018] Dabei handelt es sich v. a. um Probleme im Zusammenhang mit Familienleistungen (Kindergeld, Elterngeld), Krankengeld, der Inanspruchnahme von Gesundheitsleitungen in einem anderen Mitgliedstaat, Rentenansprüchen und Arbeitslosengeldansprüchen (SGB III).

Die Beauftragte setzt sich dafür ein, Unionsbürgerinnen und Unionsbürger gezielter in die Regelsysteme einzubinden, wie etwa die Gesundheitsversorgung. Von Anfang an sollen die Weichen für ein Umfeld gestellt werden, das die effektive Ausübung der Freizügigkeit erleichtert und prekären Lebensverhältnissen entgegenwirkt. Vor allem

---

[1013] Abl. EU 2017 C 428/10. Für weitere Informationen siehe: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_de [Stand: 23.09.2019].

[1014] Vgl. Art. 3 VO (EG) 883/2004.

[1015] Vgl. Kap. II.4.4.

[1016] Vgl. Kap. I.1.2.

[1017] Vgl. Kap. II.4.4.6.

[1018] Angaben 2018 SOLVIT Deutschland. Insgesamt wurden 2018 534 Fälle bearbeitet, davon 385 als Lead Center (federführendes Zentrum), das die Rechtsfragen klärt.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sind neben Selbstständigen in Deutschland eine der größten Problemgruppen, was eine fehlende Krankenversicherung angeht. Das Statistische Bundesamt erhebt nur alle vier Jahre Angaben zur Krankenversicherung. Im Jahr 2015 wurde von 80.000 Menschen ohne Krankenversicherung ausgegangen. Allerdings basiert diese Zahl auf der Umfrage bei durch Zufall bestimmten Haushalten (Mikrozensus).[1019] Andere Schätzungen gehen jedoch von einem breiten Korridor von 80.000 bis mehreren Hunderttausend aus. Gerade in dem Bereich der nicht versicherten Menschen gibt es viele, die nicht offiziell in einem Haushalt gemeldet sind. Daher ist von einer hohen Dunkelziffer auszugehen – trotz der 2007 eingeführten Krankenversicherungspflicht in Deutschland.

Unionsbürgerinnen und Unionsbürger reisen freizügigkeitsberechtigt nach Deutschland ein, sind aber oft noch auf Arbeitssuche und haben kein oder nur ein geringes Einkommen. Arbeitsuchende Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sind von Grundsicherungsleistungen ausgeschlossen und daher nicht über das Arbeitslosengeld II in der gesetzlichen Krankenversicherung pflichtversichert. Die Gründe, warum es ihnen nicht gelingt, für eine Anschlussversicherung in Deutschland zu sorgen, sind vielschichtig. Probleme bereiten neben dem fehlenden Einkommen mangelnde Kenntnisse über das deutsche Gesundheitssystem und rechtliche Zugangsvoraussetzungen zur Krankenversicherung, aber auch strukturell bedingte Gründe, wie etwa der Status der Krankenversicherung im Herkunftsland und eine sich schwierig gestaltende Kommunikation mit dem verantwortlichen Träger im Herkunftsland. Sobald Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ihren Wohnsitz nach Deutschland verlegen, muss auch hier eine Krankenversicherung abgeschlossen werden. Darüber wird aber weder regelhaft informiert, noch wird die Mitgliedschaft in einer Krankenversicherung kontrolliert. Konsequenz können auflaufende Beitragsschulden sein, die sogar dazu führen können, die Integration in den Arbeitsmarkt von Betroffenen zu verhindern (vgl. Beschluss 7.1 der Integrationsministerkonferenz zu „Arbeitsmarktintegration von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern verbessern“, 11./12.04.2019). Zu begrüßende Ansätze in den Bundesländern zur Verbesserung der Situation sind die Einrichtung von Clearingstellen zu Gesundheitsversorgung und Krankenversicherung. Sie beraten und unterstützen Menschen, um ihnen einen Zugang zu unserem Gesundheitssystem zu öffnen. Häufig geht es dabei um die Absicherung über eine Krankenversicherung oder die Klärung der Übernahme von Behandlungskosten. Solche Clearingstellen gibt es bereits in Berlin, Bremen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen.[1020]

Die Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer ist mit den Wohlfahrtsverbänden der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege e. V. (BAGFW) eine Kooperation zur besseren Information von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern eingegangen: 2019 wird eine gemeinsame Broschüre zum Thema „Zugang zum Gesundheitssystem in Deutschland“ für Beraterinnen und Berater herausgegeben, die bei der Beratungsarbeit mit Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern unterstützen soll, die wichtigsten Fragen zur Gesundheitsversorgung in Deutschland und v. a. zur Absicherung in der Krankenversicherung auf praktische Art und Weise zu klären.

Seit 2010 gelten die Verordnung (EG) 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (VO [EG] 883/2004) und die dazugehörige Durchführungsverordnung VO (EG) 987/2009. Die Verordnungen lösten die bereits 1971 in Kraft getretene Verordnung zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, ab.[1021] Die VO (EG) 883/2004 und die VO (EG) 987/2009 sind für die praktische Realisierung des Freizügigkeitsrechts äußerst relevant. Die Verordnungen gewährleisten, dass mobile Bürgerinnen und Bürger und ihre Familienangehörigen immer durch ein System der sozialen Sicherheit geschützt werden. Sie garantieren mobilen Bürgerinnen und Bürgern außerdem, dass sie Anwartschaften und erworbene Rechte im

[1019] Angaben zur Krankenversicherung (Ergebnisse des Mikrozensus) – Fachserie 13, Reihe 1.1 – 2015.

[1020] https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/eugs-de/eu-buerger/infothek/sozialleistungen/gesundheit [Stand: 23.09.2019].

[1021] VO (EWG) 1408/17 vom 14.06.1971.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bereich der sozialen Sicherheit nicht verlieren, weil sie von einem Mitgliedstaat in einen anderen ziehen oder weil ihr Wohnort in einem anderen Mitgliedstaat liegt als der Arbeitsort. Außerdem sichern sie zugunsten der Bürgerinnen und Bürger die Zusammenarbeit der Träger von Leistungen der sozialen Sicherheit in den verschiedenen Mitgliedstaaten.

Die VO (EG) 883/2004 ist für den im Berichtszeitraum kontrovers diskutierten Kindergeldanspruch von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern für ihre im EU-Ausland lebenden Kinder bedeutsam. Die Pflicht des zuständigen Leistungsträgers, auch im EU-Ausland lebende Kinder zu berücksichtigen, ist unionsrechtlich vorgeschrieben.[1022] Die VO (EG) 883/2004 bestimmt, dass eine Person auch für Familienangehörige, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, Anspruch auf Familienleistungen hat, so als lebten die Familienangehörigen mit der Person im zuständigen Mitgliedstaat.[1023]

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) erlaubt die Unionsbürgerrichtlinie RL 2004/38/EG den Mitgliedstaaten, zugewanderte Unionsbürgerinnen und Unionsbürger unter bestimmten Voraussetzungen von Leistungen der Sozialhilfe, auszuschließen.[1024] Am 29.12.2016 ist zur Umsetzung dieser Rechtsprechung das Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch in Kraft getreten.[1025] Das Landessozialgericht (LSG) Nordrhein-Westfalen hat dem EuGH die Frage vorgelegt, ob der in der Grundsicherung für Arbeitsuchende neu geschaffene Leistungsausschluss für Personen, die ihr Aufenthaltsrecht vom Aufenthaltsrecht ihrer Kinder zum Zweck des Schulbesuchs (Art. 10 VO [EG] 492/2011) ableiten, mit dem Unionsrecht vereinbar sei.[1026] Noch zur alten Rechtslage ist beim Bundesverfassungsgericht die Frage anhängig, ob der Ausschluss von Ausländerinnen und Ausländern, deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.05.2011[1027]), mit Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG und dem sich daraus ergebenden Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums vereinbar ist.[1028] Der zur Prüfung stehende § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II i.d.F.v. 13.05.2011 findet seine Entsprechung nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch in § 7 Abs. 1 Nr. 2b SGB II.

Die Europäische Kommission hat Ende 2016 Vorschläge zur Weiterentwicklung der VO (EG) 883/2004 und der VO (EG) 987/2009 vorgelegt.[1029] Damit wurde ein Arbeitsprozess auf europäischer Ebene eingeleitet, dessen Ziel die sachgerechte Anpassung der Verordnungen an aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen in den Bereichen Mobilität und soziale Sicherung ist. Die EU-Kommission schlägt u. a. vor, ein neues Kapitel für Pflegeleistungen in die Verordnung aufzunehmen und einen Artikel für als Einkommensersatz dienende Familienleistungen bei Kindererziehungszeiten einzuführen.

[1022] Die Bundesregierung hat sich auf EU-Ebene dafür eingesetzt, den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, die Höhe des Kindergelds für im EU-Ausland lebende Kinder an die Lebenshaltungskosten im Wohnmitgliedstaat der Kinder anzupassen. Dazu müsste das europäische Recht geändert werden. Im Kreis der Mitgliedstaaten gab es für diesen Vorstoß keine Mehrheit.

[1023] Vgl. Art. 67 VO (EG) 883/2004.

[1024] EuGH, Urteil vom 15.09.2015, Rs. C – 67/14 (Alimanovic), Urteil vom 11.11.2014, Rs. C – 333/12 (Dano) sowie Urteil vom 25.02.2016, Rs. C-299/14 (Garcia-Nieto).

[1025] BGBl. 2016, Teil I Nr. 65 vom 28.12.2016, S. 3155.

[1026] LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 14.02.2019, Az.: L 19 AS 1104/18.

[1027] BGBl. Teil I Nr. 23, S. 857.

[1028] SG Mainz, Beschluss vom 18.04.2016, Az.: S 3 AS 149/16.

[1029] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004, COM (2016) 815.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Außerdem unterbreitet die Kommission Vorschläge zu den Regelungen zur Koordinierung des Exports von Leistungen bei Arbeitslosigkeit.

1.1.2 Folgen des Brexit

Im Juni 2016 stimmten die Briten für den Austritt aus der Europäischen Union. Das britische Unterhaus stimmte anschließend gegen den Entwurf des mit Brüssel ausgehandelten Austrittsabkommens. Darauf wurde die Frist für den Austritt zunächst vom 29.03. auf den 12.04.2019 verschoben. In einer Sondersitzung am 28.10.2019 stimmte der Europäische Rat schließlich einer Fristverlängerung bis zum 31.01.2020 zu. Die zuletzt von der EU gewährte Verlängerung ist insoweit flexibel, als Großbritannien bei einer Ratifizierung des Austrittsabkommens auch früher austreten könnte (sog. Flextension).

Der Entwurf des Austrittsabkommens[1030] sieht eine Übergangsphase bis zum 31.12.2020 vor. In dieser Zeit wäre das Unionsrecht grundsätzlich weiterhin im Verhältnis zu Großbritannien anzuwenden. Über das Ende der Übergangsphase hinaus würde das Austrittsabkommen außerdem Rechte derjenigen Bürgerinnen und Bürger schützen, die vom persönlichen Anwendungsbereich des Austrittsabkommens erfasst sind. Für britische Bürgerinnen und Bürger in Deutschland hieße dies konkret: Personen, die sich vor Ablauf der Übergangsphase im Einklang mit dem Freizügigkeitsrecht in Deutschland aufgehalten haben, würden die Privilegien der Unionsbürgerschaft lebenslang behalten. Beispielsweise wäre weiterhin ein freier Arbeitsmarktzugang gewährleistet, die begünstigten Bürgerinnen und Bürger blieben von unionsrechtlichen Diskriminierungsverboten geschützt und für den Nachzug von Familienangehörigen würden die Vorschriften der Unionsbürgerrichtlinie gelten.[1031]

Bei einem Ausscheiden Großbritanniens aus der Union ohne Austrittsabkommen verlören britische Bürgerinnen und Bürger die Vorzüge des Freizügigkeitsrechts und fielen in den Status von Drittstaatsangehörigen.

Damit der Aufenthalt britischer Staatsangehöriger bei einem Austritt ohne Abkommen nicht über Nacht rechtswidrig würde, enthält die Verordnung über die vorübergehende Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels infolge des Austritts des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union Übergangsregelungen für diesen Fall. Die Verordnung sieht einen dreimonatigen Übergangszeitraum vor, in dem britische Staatsangehörige vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit wären. Es ist geplant, den Übergangszeitraum um weitere sechs Monate zu verlängern. In dieser Zeit würden der Aufenthalt und die ausgeübte Erwerbstätigkeit weiterhin als erlaubt gelten. Die betroffenen Personen müssten innerhalb dieses Zeitraums bei der zuständigen Ausländerbehörde die Erteilung eines Aufenthaltstitels beantragen. Die Verordnung tritt am Tag des Austritts Großbritanniens aus der EU in Kraft, sofern bis zu diesem Zeitpunkt kein Austrittsabkommen in Kraft ist.

Die Kommission hat an die Mitgliedstaaten appelliert, bei der Regelung des Aufenthaltsstatus von britischen Bürgerinnen und Bürgern Großzügigkeit walten zu lassen, falls das Austrittsabkommen nicht von britischer Seite gebilligt wird. EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, die nach dem Brexit in Großbritannien bleiben wollen, müssen sich dort nach dem „EU Settlement Scheme“ registrieren lassen. Sie können einen „settled status“ (Daueraufenthaltsrecht nach fünfjährigem Aufenthalt) oder einen „pre-settled status“ erhalten. Der „pre-settled status“ ermöglicht die Verlängerung des bisherigen Aufenthalts, bis die Zielmarke der fünfjährigen Aufenthaltsdauer erreicht wird.

[1030] TF50 (2018) 55 – Commission to EU27.

[1031] Vgl. für Diskriminierungsverbote: Art. 12, Art. 23 Abs. 1, Art. 24 Abs. 1; für Aufenthaltsrechte und Familiennachzug: Art. 13 Abs. 1 bis 3, Art. 14; für den Arbeitsmarktzugang von Unionsbürgerinnen, Unionsbürgern und von Familienangehörigen: u. a. Art. 22 und Art. 24 Abs. 1 und 3 TF50 (2018) 55.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Bundesregierung hat eine Reihe legislativer Vorbereitungen für das Szenario eines ungeordneten Austritts Großbritanniens getroffen.[1032] Mit befristeten Übergangs- und Notfallmaßnahmen sollen insb. unbillige Härten abgefedert werden. Das Gesetz zu Übergangsregelungen in den Bereichen Arbeit, Bildung, Soziales und Staatsangehörigkeit nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union (BrexitSozSichÜG) betrifft u. a. den Bereich der sozialen Sicherheit, der bisher durch die VO (EG) 883/2004 abgedeckt ist.[1033] Das Gesetz wurde am 11. April 2019 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht.[1034] Regelungsbedarf ergab sich, weil mit dem Ende der EU-Mitgliedschaft bei einem Austritt ohne Abkommen im Verhältnis zu Großbritannien die Regelungen zur Koordinierung der sozialen Sicherheit entfallen würden. Der Gesetzentwurf enthält außerdem Übergangsregelungen für den Bereich des Ausbildungsförderungsrechts nach dem SGB III und dem Bundesausbildungsförderungsgesetz. Zudem enthält er eine Übergangsregelung zum Staatsangehörigkeitsrecht. Britische Einbürgerungsbewerberinnen und Einbürgerungsbewerber, die ihren Einbürgerungsantrag bis zum Ende des Übergangszeitraums gestellt haben, dürften nach Inkrafttreten des Gesetzes ihre britische Staatsangehörigkeit auch dann behalten, wenn die Einbürgerungsbehörde erst nach Ende des Übergangszeitraums dem Antrag auf Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit stattgibt. Hintergrund der Übergangsregelung ist, dass britische Staatsangehörige nach dem Ende der EU-Mitgliedschaft Großbritanniens als Drittstaatsangehörige ihre bisherige Staatsangehörigkeit für die Einbürgerung in Deutschland grundsätzlich aufgeben müssten. Das BrexitSozSichÜG tritt an dem Tag in Kraft, an dem der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU wirksam wird, sofern zu diesem Zeitpunkt kein Austrittsabkommen in Kraft getreten ist.

Seitdem Großbritannien für den Brexit stimmte, sind die Einbürgerungszahlen von britischen Staatsangehörigen in Deutschland stark gestiegen – von 622 Personen im Jahr 2015 über 2.865 Personen 2016 auf schließlich 7.493 Personen im Jahr 2017.[1035]

1.2 Der Raum der Freiheit der Sicherheit und des Rechts

Die europäische Visumpolitik

Für die Einreise und den Aufenthalt in Deutschland benötigen Drittstaatsangehörige grundsätzlich einen Aufenthaltstitel in Form eines Visums.[1036] Das Visum wird von den Auslandsvertretungen des Auswärtigen Amtes erteilt. Je nachdem, zu welchem Zweck die Einreise erfolgt und wie lange der Aufenthalt dauern soll, gelten unterschiedliche Voraussetzungen: Bei Kurzzeitaufenthalten bis zu 90 Tagen, sog. Schengen-Visum, gilt der europäische Visakodex. Für Aufenthalte von mehr als 90 Tagen, sog. nationales Visum, gilt das nationale Aufenthaltsgesetz.

Das nationale Visum muss vor der Einreise bei der zuständigen Auslandsvertretung beantragt werden. Die zuständige Ausländerbehörde muss dem Aufenthalt zustimmen. Welche Ausländerbehörde zuständig ist, ergibt sich nach dem Ort, an dem die Person ihren Wohnsitz nehmen wird. Häufig muss die Ausländerbehörde noch weitere Behörden beteiligen (z. B. die Bundesagentur für Arbeit). Die Auslandsvertretung darf das

---

[1032] Für den Fall, dass ein Austrittsabkommen geschlossen wird, hat das Bundeskabinett den Entwurf eines „Gesetzes für den Übergangszeitraum nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union“ beschlossen. Geregelt würde damit, dass Bundesrecht, in dem von Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Rede ist, auch Großbritannien meint, solange keine Ausnahme vorgesehen ist. Der Gesetzentwurf enthält außerdem eine Regelung für das Staatsangehörigkeitsrecht, die der o. g. Regelung aus dem BrexitSozSichÜG entspricht. Der Gesetzentwurf würde mit Inkrafttreten des Austrittsabkommens in Kraft treten.

[1033] Vgl. Kap. IV.1.1.1.

[1034] BGBl. Teil I Nr. 12, S. 418.

[1035] Statistisches Bundesamt (Destatis): Fachserie 1, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.1 Einbürgerungen 2017, Wiesbaden 2018.

[1036] Eine aktuelle Übersicht der Länder, für die eine Visumpflicht für die Einreise nach Deutschland besteht, ist online verfügbar unter: https://www.auswaertiges-amt.de/de/einreiseundaufenthalt/visabestimmungen-allgemein/staatenlistevisumpflicht-node [Stand: 28.10.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

beantragte Visum erst dann erteilen, wenn die Zustimmung der Ausländerbehörde vorliegt. Staatsangehörige Australiens, Israels, Japans, Kanadas, Neuseelands, der Republik Korea und der Vereinigten Staaten von Amerika können darüber hinaus visumfrei einreisen und den erforderlichen Aufenthaltstitel auch nach der Einreise einholen.

Für Schengen-Visa gilt der Visakodex. Der Visakodex ist ein Kernbestandteil der gemeinsamen europäischen Visumpolitik. Er zielt darauf ab, innerhalb des Schengen-Raumes das legale Reisen zu erleichtern, die irreguläre Einwanderung einzudämmen und die Gleichbehandlung der Visumantragsteller zu verbessern. Ein sog. Schengen-Visum berechtigt zur Durchreise durch das Schengen-Gebiet oder zum kurzfristigen Aufenthalt im Schengen-Gebiet. Kurzzeitaufenthalte sind z. B. Urlaubsreisen oder Reisen zum Besuch von Freunden oder Familie und zu Geschäftszwecken. Schengen-Visa sind ebenfalls bei der Auslandsvertretung des EU-Ziellands zu beantragen.[1037]

Aufgrund der offenen Grenzen innerhalb der EU ermöglicht ein Visum den Inhaberinnen und Inhabern, sich innerhalb des Schengen-Raumes frei zu bewegen. Die Visumpolitik der EU ist daher eng mit der innereuropäischen Grenzpolitik und dem Wegfall der Binnengrenzkontrollen durch das Schengener Übereinkommen und das Schengener Durchführungsübereinkommen verknüpft.

Die Europäische Kommission hat im März 2018 die Modernisierung der gemeinsamen Visumpolitik der EU und eine Änderung des Visakodex vorgeschlagen und einen entsprechenden Entwurf vorgelegt, der vom Europäischen Parlament und vom Rat im Februar 2019 gebilligt wurde.[1038] Ein Bestandteil dieses Entwurfs ist die Änderung des Visakodex. Die Änderungen zielen darauf ab, einerseits legales Reisen weiter zu vereinfachen und andererseits die Vorschriften an entstehende Sicherheitsrisiken, Herausforderungen im Zusammenhang mit der Migration und neue Möglichkeiten anzupassen, die sich durch technologische Entwicklungen bieten. Der Vorschlag verknüpft die Visumpolitik in besonderem Maße mit der Rückführungspolitik: Auf Initiative der Bundesregierung wurde das Thema „Einsatz der Visapolitik als Hebel zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich der Rückübernahme“ auf EU-Ebene vorangetrieben. Mit Abschluss der laufenden Reform des Visakodex (Verordnung [EG] Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.07.2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft) wird der sog. Visahebel, eine Verknüpfung zwischen Rückkehrkooperation und der Erteilung von Schengen-Visa, rechtlich verankert.[1039]

Zudem wird auf europäischer Ebene aktuell die Modernisierung des Visa Information System (VIS) verhandelt.[1040] Der von der Kommission unterbreitete Vorschlag zielt darauf ab, auf die sich verändernden Herausforderungen im Bereich Visa, Grenzen und Sicherheit besser reagieren zu können. Der Vorschlag umfasst einige Maßnahmen, um Personen in Visum-, Asyl-/Dublin- und Rückführungsverfahren besser identifizieren zu können. So soll das Alter zur Erhebung der Fingerabdrücke von zwölf auf sechs Jahre herabgesetzt werden. Außerdem sollen die Strafverfolgungsbehörden bei Vermissten, Entführten und Opfern von Menschenhandel einfacher auf das VIS zugreifen können.

[1037] Die Europäische Union hat Visumerleichterungsabkommen mit einer Reihe von Staaten abgeschlossen. Staatsangehörige von Albanien, Bosnien und Herzegowina, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Montenegro und Serbien sind innerhalb des Schengen-Raumes von der Visumpflicht befreit. Eine aktuelle Übersicht der Länder, für die Visumerleichterungen bestehen, ist online verfügbar unter: https://www.auswaertiges-amt.de/de/einreiseundaufenthalt/-/207828 [Stand: 28.10.2019].

[1038] Der Vorschlag ist online in englischer Sprache verfügbar unter: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/201780314_proposal-regulation-establishing-community-code-visas_en.pdf [Stand: 05.04.2019].

[1039] Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Thomas Seitz u. a. und der Fraktion der AfD betreffend „Ausstellung von Visa für Personen aus Flüchtlingsherkunftsstaaten“, BT-Drs. 19/9145.

[1040] Der Vorschlag ist online in englischer Sprache verfügbar unter: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20180516_regulation-proposal-european-parliament-council_en.pdf [Stand: 05.04.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorgesehen ist auch, nationale Visa und Aufenthaltstitel inklusive Verfahrens- und Zugriffsregelungen im VIS zu speichern.

1.3 Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) und die Reformvorhaben auf europäischer Ebene

1.3.1 Das geltende GEAS

Bereits im Jahr 1997 wurde die Idee der Entwicklung einer gemeinsamen Asylpolitik im sog. Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union verankert. Das GEAS muss mit den Prinzipien des internationalen Flüchtlingsrechts, insb. der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), im Einklang stehen. Zwingend einzuhalten ist auch der völkerrechtliche Grundsatz der Nichtzurückweisung („Non-refoulement"-Gebot). Hiernach ist die Rückführung, Auslieferung oder Ausweisung einer Person in ein Land untersagt, wenn tragfähige Gründe für die Annahme vorliegen, dass dadurch ein ernsthaftes Risiko von Folter bzw. unmenschlicher Behandlung oder einer anderen sehr schweren Menschenrechtsverletzung entsteht.

Seit 1999 wurden mehrere EU-Rechtsakte für ein GEAS verabschiedet, welche die Harmonisierung der Schutz-, Verfahrens- und Aufnahmenormen ermöglichen sollen und die Grundlage für einen Raum des Flüchtlingsschutzes in der EU bilden sollen. Diese EU-Richtlinien und EU-Verordnungen bestimmen das Asyl- und Flüchtlingsrecht der Mitgliedstaaten weitgehend, weil sie als Unionsrecht bestehenden nationalen Regelungen der Mitgliedstaaten rechtlich vorgehen (sog. Anwendungsvorrang des Unionsrechts).

Das aktuell geltende GEAS besteht aus drei Verordnungen (unmittelbar in den Mitgliedstaaten geltende Rechtsakte) und drei Richtlinien (Rechtsakte, die den Mitgliedstaaten einen Spielraum bei der Umsetzung in das nationale Recht überlassen):

Die Asylverfahrensrichtlinie[1041]

Die Richtlinie 2013/32/EU legt gemeinsame Mindeststandards für ein faires und effizientes Asylverfahren sowohl in Behörden als auch in Gerichten fest. Dies bezieht sich auf alle Schritte des Verfahrens (u. a. Antrag, Anhörung, Bescheid, Rechtsschutz). Zudem enthält sie einzelne besondere Regelungen für unbegleitete Minderjährige, Folteropfer, Opfer sexualisierter Gewalt und sonstige vulnerable Personen, die besondere Verfahrensgarantien erhalten sollen.

Die Aufnahmerichtlinie[1042]

Die Richtlinie 2013/33/EU setzt Mindestanforderungen an die „Aufnahmebedingungen" für Asylsuchende fest, also u. a. an Unterbringung und Versorgung sowie den Zugang zu Bildung und Arbeitsmarkt. Zudem finden sich in dem Rechtsakt Vorgaben im Falle einer Inhaftierung während des Asylverfahrens, wobei dieses Instrument nur als Ultima Ratio eingesetzt werden kann. Auch die Aufnahmerichtlinie gewährleistet besonderen Schutz für vulnerable Personen („Personen mit besonderen Bedürfnissen") wie z. B. unbegleitete Minderjährige, Folteropfer, Opfer sexualisierter Gewalt.

Die Qualifikationsrichtlinie[1043]

Die Richtlinie 2011/95/EU ist als Qualifikations- oder Anerkennungsrichtlinie bekannt und regelt Kriterien und Voraussetzungen des internationalen Schutzes. Internationaler Schutz umfasst die beiden Statusvarianten des Schutzes nach der GFK (bei Verfolgung z. B.

[1041] Kurzbezeichnung der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013 zum gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung).

[1042] Kurzbezeichnung der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26.06.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

[1043] Kurzbezeichnung der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

wegen Religion oder Nationalität) und des subsidiären Schutzes (bei Gefahren wegen bewaffneter Konflikte, Todesstrafe, Folter oder unmenschlicher Behandlung).

Zusätzlich werden Ausschlussgründe sowie Voraussetzungen für das Erlöschen oder Widerruf- bzw. Rücknahmebestimmungen des internationalen Schutzes festgelegt. Schließlich macht die Richtlinie Vorgaben für die Folgerechte nach der Zuerkennung des internationalen Schutzes (Beschäftigung, Bildung, Sozialleistungen und Integrationsmaßnahmen).

Die Dublin-III-Verordnung[1044]

Die Verordnung (EU) Nr. 604/2014 legt fest, wie der für einen innerhalb der EU gestellten Asylantrag zuständige Mitgliedstaat bestimmt werden muss. Hierfür gilt eine hierarchische Kriterienreihenfolge:[1045]

- Erstes Kriterium für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats ist die Anwesenheit von engen Familienangehörigen, die internationalen Schutz beantragt oder erhalten haben, in einem Mitgliedstaat.
- Bei unbegleiteten Minderjährigen sind das Kindeswohl und der rechtmäßige Aufenthalt von Familienangehörigen, Geschwistern und Verwandten, die für das Kind sorgen können, maßgeblich. Bei unbegleiteten Minderjährigen ohne Familie in einem Mitgliedstaat ist der Mitgliedstaat zuständig, in dem sich die minderjährige Person aufhält.
- Ein Mitgliedstaat, der eine Person legal einreisen lässt bzw. dieser Visa oder Aufenthaltstitel ausstellt, ist für die Prüfung des Antrages dieser Person zuständig.
- Erst danach ist das Kriterium der ersten irregulären Einreise ausschlaggebend, welches in einer Vielzahl von Fällen maßgeblich ist und in der Öffentlichkeit oft als einziges und rechtlich vorrangiges Kriterium innerhalb des sog. Dublin-Systems wahrgenommen wird.

Die Verordnung (EU) Nr. 604/2014 regelt auch, dass Personen, die sich im nicht zuständigen Mitgliedstaat befinden, vor Ablauf einer bestimmten Frist in den zuständigen Mitgliedstaat überstellt werden müssen. Erfolgt dies nicht, kommt es zum Wechsel der Zuständigkeit für die Prüfung des Asylantrags. Ergänzend hierzu hat jeder Mitgliedstaat die Möglichkeit, zu jedem Zeitpunkt ausnahmsweise aus humanitären Gründen ein sog. Selbsteintrittsrecht für einen bei ihm gestellten Antrag auszuüben und über diesen selbst zu entscheiden.[1046]

Die Eurodac-Verordnung[1047]

Die Verordnung (EU) Nr. 603/2013 schafft die rechtliche Grundlage für die Eurodac-Datenbank. Diese wurde zum Abgleich von Fingerabdrücken eingerichtet, um ein effizientes Dublin-System sicherzustellen. Derzeit muss jede Person ab 14 Jahren, bei der eine irreguläre Einreise oder Aufenthalt festgestellt wurde oder einen Asylantrag stellt,

---

[1044] Kurzbezeichnung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.

[1045] Vgl. Kap. III der Verordnung, Art. 7 bis 17.

[1046] Vgl. Art. 17 Abs. 1 der Verordnung.

[1047] Kurzbezeichnung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europols auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Fingerabdrücke abgeben. Zusätzlich zu den Asylbehörden haben unter bestimmten Umständen auch Strafverfolgungsbehörden Zugang zum Eurodac-System, um schwere Straftaten zu verhindern und zu ermitteln.

Die EASO-Verordnung[1048]

Das EASO (engl.: European Asylum Support Office) ist ein von der EU finanziertes europäisches Unterstützungsbüro mit Sitz in Malta, welches auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 439/2010 im Jahr 2010 gegründet wurde. Das EASO kann die Mitgliedstaaten bei der Einhaltung der Vorgaben des GEAS und in Krisensituationen unterstützen.

Seit Inkrafttreten – und damit lange bevor im Jahr 2015 der Ruf nach einer „europäischen Lösung“ für Flüchtlings- und Asylthemen immer lauter wurde – sind Defizite in der Umsetzung und bei der Anwendung der Vorgaben des GEAS immer stärker erkennbar geworden. Dies betraf und betrifft zum einen die Aufnahmebedingungen, die in den Mitgliedstaaten trotz einheitlicher Mindeststandards sehr unterschiedlich ausgestaltet sind und im Falle von Griechenland im Jahr 2011 sogar vom EuGH[1049] und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)[1050] als systemisch mangelhaft qualifiziert wurden. Daneben gibt es auch Defizite hinsichtlich der Qualität und der Ergebnisse von Asylverfahren in den verschiedenen Mitgliedstaaten. Im Jahr 2015 wurde die Dysfunktionalität des sog. Dublin-System darüber hinaus auch jenseits der Fachöffentlichkeit überdeutlich. Bereits seit einigen Jahren waren die Vorgaben der Dublin-Verordnung von verschiedenen Mitgliedstaaten nur unzureichend eingehalten worden. Immer wieder zeigten sich auch Hinweise auf eine sog. „Politik des Durchwinkens“ bzw. die Vermeidung von Registrierung und Einleitung eines Dublin-Verfahrens. Hintergrund war u.a. Überforderung oder mangelnde Übernahmebereitschaft aus sonstigen Gründen und die nach wie vor häufig formulierte Kritik insbesondere am Kriterium der irregulären Einreise, wodurch sich einzelne Staaten mit EU-Außengrenzen schon aus rein geographischen Gründen benachteiligt fühlen.

Die Reformvorschläge der Europäischen Kommission

Die EU-Kommission hat im Frühsommer 2016 sieben Rechtssetzungsvorschläge vorgelegt, welche auf die zutage getretenen Defizite reagieren sollen (sog. GEAS-Reform).[1051]

Sämtliche o. g. Rechtsakte sollen mit dem Ziel einer weitergehenden Harmonisierung tiefgreifend überarbeitet bzw. ergänzt werden. Das EASO soll in eine Europäische Asylagentur (engl.: EUAA – European Asylum Agency) mit einem erweiterten Mandat, erheblich weiter gefassten Aufgaben und einer deutlich verbesserten Personalausstattung umgewandelt werden. Die EUAA soll dabei nach wie vor keine eigenen Asylverfahren durchführen, sondern insb. die praktische Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten im Asylbereich verbessern und im Bedarfsfall Expertenteams zur Unterstützung des Asyl- bzw. Migrationsmanagements in die Mitgliedstaaten entsenden können.

Die Asylverfahrens- wie auch die Qualifikationsrichtlinie sollen in Zukunft als Verordnungen ausgestaltet werden, wodurch die noch bestehenden nationalen Asylsysteme sehr weitgehend verändert werden könnten. Denn diese Verordnungen könnten aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts das deutsche Asylrecht, weite Teile des deutschen Aufenthaltsrechts und sonstiges geltendes Recht,

---

[1048] Kurzbezeichnung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.05.2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen.

[1049] EuGH, Urteil vom 21.12.2011, Az.: C‑411/10 und C‑493/10.

[1050] EGMR, Urteil vom 21.01.2011, Az.: 30696/09.

[1051] Die Entwürfe der Legislativvorschläge der Kommission sowie eine Zeitachse der Reformverhandlungen finden sich unter: https://www.consilium.europa.eu/de/policies/ceas-reform/ [Stand: 12.04.2019], im Einzelnen vgl. auch 11. Bericht der Beauftragten, Kap. III.4.9, S. 361–372 m. w. N.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

einschließlich des Verfassungsrechts der Mitgliedstaaten, verdrängen.[1052] Das wäre aus Sicht der Beauftragten dann problematisch, wenn die künftigen EU-Regelungen weit hinter die bestehenden nationalen Standards fielen. In diesem Zusammenhang stellen sich im Rahmen der fortdauernden Verhandlungen immer wieder Fragen z. B. mit Blick auf deutsche asylrechtliche Standards, auf Vorgaben nationalen Verwaltungsrechts, des nationalen Prozessrechts sowie sonstiger Schutzmechanismen z. B. für unbegleitete Minderjährige.

Zusätzlich zu den sechs o. g. Rechtsakten wird darüber hinaus ein Verordnungsentwurf verhandelt, der die rechtliche Grundlage für einen innerhalb der EU einheitlichen Rahmen für die Neuansiedlung („Resettlement“) schaffen soll.

Für ein Inkrafttreten ist eine Einigung zwischen den drei Legislativorganen der EU (Rat, Kommission und Europäisches Parlament) erforderlich. Um eine solche herbeizuführen, finden zunächst Beratungen innerhalb des Rates der Europäischen Union und des Europäischen Parlaments und im Anschluss daran Verhandlungen zwischen den drei Organen (sog. „Trilog“) statt. Die Beauftragte bringt ihre Anregungen seit der Vorlage der Entwürfe der Kommission bei den Vorbereitungen für die Ratssitzungen, also die Verhandlungen mit den anderen Mitgliedstaaten, regelmäßig ein.[1053]

1.3.2 Der aktuelle Stand der Verhandlungen auf EU-Ebene

Seit Beginn der Verhandlungen hat der Rat der Europäischen Union mehrfach auf die Bedeutung der Verhandlungen und die Notwendigkeit zügiger inhaltlicher Einigungen hingewiesen.[1054]

Mittlerweile sehr weit fortgeschritten sind die inhaltlichen und technischen Diskussionen über die Entwürfe der Eurodac-Verordnung, der Resettlement-Verordnung und der Asylagentur-Verordnung. Offene Punkte beziehen sich hier in erster Linie noch auf Fragen zu Querverbindungen und dem Zusammenspiel mit anderen Rechtsakten, auf die man sich noch nicht geeinigt hat.

Sowohl zum Entwurf der Aufnahmerichtlinie als auch zum Entwurf der Qualifikationsverordnung wurde auf dem Trilog-Treffen am 14.06.2018 eine vorläufige Einigung mit dem Europäischen Parlament unter der damaligen Präsidentschaft Bulgariens erzielt. Allerdings fand diese am 20.06.2018 keine Mehrheit im Rat, da eine Mehrheit der Mitgliedstaaten dafür war, die Reformvorschläge zum GEAS weiterhin „im Paket“, also alle Rechtsakte gemeinsam, zu verhandeln.

Die Beratungen zu den Entwürfen der Asylverfahrensverordnung und der sog. Dublin-IV-Verordnung befinden sich nach wie vor auf Ratsebene, Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament und der Kommission konnten noch nicht begonnen werden.[1055] Eine Einigung innerhalb des Rates, also unter den Mitgliedstaaten, ist bislang nicht erfolgt und erscheint für diese Rechtsakte besonders schwierig. Dies gilt insb. für Fragen in Zusammenhang mit der Dublin-IV-Verordnung und damit für die Frage, wie innerhalb der Europäischen Union eine zufriedenstellende Balance zwischen Verantwortungsübernahme und Solidarität geschaffen werden kann. Diskutiert wird, ob und ggf. in welcher Form Schutzsuchende innerhalb der EU in andere Mitgliedstaaten „umverteilt“ werden können. Im thematischen Zusammenhang hierzu steht die innerhalb der Diskussionen über die Asylverfahrensverordnung kontrovers diskutierte Frage, ob die

---

[1052] Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts bestimmt das Verhältnis zwischen nationalem Recht, also dem Recht einzelner EU-Mitgliedstaaten, und dem Unionsrecht. Hiernach haben die Verträge der EU und das auf der Grundlage der Verträge gesetzte Recht Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten. Das bedeutet, dass nationale Behörden und Gerichte verpflichtet sind, die Vorschrift des Unionsrechts auch dann anzuwenden, wenn eine Vorschrift des nationalen Rechts dem entgegensteht. Das Bundesverfassungsgericht begründet den Anwendungsvorrang des Unionsrechts mit der verfassungsrechtlichen Ermächtigung des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG. Ein Geltungsvorrang des Unionsrechts besteht dagegen nicht.

[1053] Eine umfangreiche inhaltliche Darstellung und Bewertung der Vorschläge der EU-Kommission finden sich im 11. Bericht der Beauftragten in Kap. III.4.9 (S. 361–372).

[1054] So z. B. bei den Gipfeltreffen des Europäischen Rates am 28./29.06. und 13./14.12.2018.

[1055] Vgl. u. a. Fortschrittsbericht des Rates der EU (Ratsdok. 6600/19 vom 26.02.2019).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden sollen, an allen Außengrenzen der Europäischen Union (Landgrenzen, Seegrenzen und Flughäfen) Asylgrenzverfahren durchzuführen. Eine solche Rechtsänderung wäre nach Einschätzung der Beauftragten mit einer Reihe von rechtlichen, logistischen und kostenintensiven Herausforderungen verbunden, nicht zuletzt weil solche Verfahren wohl ein längeres Festhalten der betroffenen Personen im EU-Außengrenzbereich voraussetzen. Nach Kenntnis der Beauftragten bestehen daher insbesondere in den meisten Mittelmeeranrainerstaaten Vorbehalte gegenüber verpflichtenden Asylgrenzverfahren und nur wenige Mitgliedstaaten haben von der bisher freiwillig bestehenden Möglichkeit Gebrauch gemacht. Die Bundesregierung hat sich zu diesem Thema noch nicht endgültig positioniert.

Aufgrund dieser schwierigen Gesamtsituation wurde vor der Europawahl darüber diskutiert, das GEAS-Reformpaket „aufzuschnüren“ und die Eurodac-, die Asylagentur-Verordnung sowie eventuell auch die Resettlement-Verordnung noch vor den Europawahlen zu verabschieden. Die Bundesregierung unterstützte diesen Vorschlag, er konnte sich jedoch nicht durchsetzen.

Parallel zu den Verhandlungen zur GEAS-Reform bemüht sich die Bundesregierung um die Etablierung eines temporären Mechanismus zur Ausschiffung und Verteilung von aus Seenot geretteten Personen. Ziel ist die Schaffung eines Mechanismus, der gestattet, dass Schiffe mit aus Seenot geretteten Personen an Bord schnellstmöglich einen sicheren Hafen anlaufen können. Gleichzeitig gilt es zu verhindern, dass Menschen sich auf die gefährliche Überfahrt über das Mittelmeer begeben, das menschenverachtende Geschäft der Schleuser mit Nachdruck zu bekämpfen und weiter an der Reduzierung von Fluchtursachen zu arbeiten. Dies unterstützt die Beauftragte; in Seenot geratene Menschen müssen gerettet werden, hierbei handelt es sich nicht nur um eine rechtliche, sondern vielmehr auch um eine moralische, menschliche Verpflichtung.

Auch bzgl. solcher temporärer Maßnahmen der Seenotrettung bestehen jedoch in der Europäischen Union gegenwärtig keine Mehrheiten, obwohl eine einheitliche und gesamteuropäische Lösung, die auch die Interessen der Anrainerstaaten berücksichtigt, auch aus Sicht der Beauftragten dringend notwendig wäre. Im Geiste der Solidarität hat sich die Bundesregierung immer wieder bereit erklärt, aus Seenot gerettete Personen aufzunehmen und ihnen ein Asylverfahren in Deutschland zu ermöglichen.

1.4 Europäische Zusammenarbeit als Chance für die Integrationspolitik

Die Integrationspolitik liegt in der Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten. Die Europäische Union (EU) verfügt nicht über Rechtssetzungskompetenzen und eine Harmonisierung der nationalen Gesetze und Vorschriften ist im EU-Recht nicht vorgesehen.[1056] Die EU stellt aber Anreize für und Unterstützung von Maßnahmen der Nationalstaaten bereit und fördert die Koordinierung und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten. Innerhalb der Kommission ist maßgeblich die Generaldirektion Migration und Inneres (DG HOME) zuständig.

Den Rahmen für die Aktivitäten bildet der „Action Plan on the integration of third-country nationals“.[1057] Er wurde im Juni 2016 vorgelegt und umfasst konkrete Maßnahmen der Kommission zur Unterstützung der Anstrengungen der Mitgliedstaaten der EU bei der Entwicklung und Stärkung von deren Integrationspolitik in folgenden Bereichen:

- Integrationsmaßnahmen vor der Ausreise bzw. Ankunft/Vorintegrationsangebote
- Allgemeine Bildung
- Integration in den Arbeitsmarkt und die Berufsausbildung

[1056] Vgl. hierzu Art. 79 Abs. 4 AEUV.

[1057] Europäische Kommission: Action Plan on the integration of third-country nationals. The Action Plan on the integration of third-country nationals, COM (2016) 377 final, Brüssel 2016. Online unter: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/integration/action-plan-integration-third-country-nationals_en [Stand: 14.05.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Zugang zu Grundversorgungsleistungen wie Wohnen und Gesundheitsdiensten
- Aktive Teilhabe und soziale Inklusion

Bereits seit 2003 tauschen sich die Mitgliedstaaten der EU regelmäßig zur Integrationspolitik aus. Institutionalisiert wurde dieser Austausch durch die Europäische Kommission zunächst im Netzwerk der Nationalen Kontaktstellen für Integrationsfragen und seit 2016 im Europäischen Integrationsnetzwerk (EIN). Ziel des EIN ist es, die Koordinierungsrolle der Europäischen Kommission im Integrationsbereich auszubauen und den Austausch der Mitgliedstaaten gezielt zu unterstützen. Neben regelmäßigen Treffen im Rahmen des EIN zweimal pro Jahr, organisiert die Kommission Studienreisen in einzelne Mitgliedstaaten, an denen eine begrenzte Anzahl an interessierten Mitgliedstaaten teilnehmen können. Im Jahr 2017 hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) mit Unterstützung der Beauftragten und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) in Zusammenarbeit mit der Kommission eine solche Studienreise nach Deutschland organisiert. Seit 2018 fördert die Kommission im Rahmen des EIN über das Mutual Assistance Project darüber hinausgehende konkrete Maßnahmen, die es einzelnen Mitgliedstaaten ermöglichen, von den Erfahrungen eines anderen oder auch mehrerer anderer Mitgliedstaaten zu lernen. Auch die Beauftragte hat sich bereits aktiv in solche Maßnahmen eingebracht. Im Herbst 2018 reiste z. B. eine estnische Delegation nach Deutschland, um sich über die Integrationspotenziale des Sports und entsprechende Maßnahmen der Bundesregierung zu informieren. Sie hat hierfür Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Ländern und Sportverbänden getroffen und Integrationsprojekte besucht. Die Delegationsreise wurde auf deutscher Seite in Zusammenarbeit zwischen der Beauftragten und dem BMI organisiert. Im Herbst 2019 unterstützte die Kommission darüber hinaus eine deutsch-französische Veranstaltung in Berlin zum „Empowerment von Migrantinnen“, die die Beauftragte gemeinsam mit den französischen Partnern umsetzte. Ziel war es, u. a. migrantische Akteurinnen und ihre Organisationen aus Deutschland und Frankreich zu vernetzen und zu stärken sowie den Fachaustausch zu fördern.

Über Ansätze der Vernetzung hinaus fördert die Europäische Kommission über Fondsprogramme nationale Integrationsmaßnahmen der Mitgliedstaaten u. a. in folgenden Bereichen: Soziales, Arbeitsmarktintegration, Bildung, Spracherwerb und Zusammenleben in den Städten. Außerdem unterstützt sie innovative Integrationsprojekte, die als Vorbild für andere Mitgliedstaaten dienen können. Die beiden wichtigsten Instrumente sind dabei der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF). Auch Mittel aus dem Fonds für die Innere Sicherheit, dem Europäischen Regionalfonds (ERF), dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) oder Darlehen von der Europäischen Investitionsbank können für die Bewältigung von Integrationsherausforderungen genutzt werden.

Der ESF (Förderperiode 2014 bis 2020) umfasst insgesamt 80 Mrd. €, von denen 7,5 Mrd. € nach Deutschland fließen.[1058] Davon werden etwa ein Drittel vom Bund und zwei Drittel von den Ländern verwaltet. Die Mittel werden für Maßnahmen zur Integration von Personen mit besonderen Schwierigkeiten beim Zugang zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt genutzt. Gefördert werden in Deutschland z. B. Maßnahmen zum Spracherwerb (berufsbezogene Deutschförderung).[1059]

Der AMIF (Förderperiode 2014 bis 2020) umfasste ursprünglich 3,371 Mrd. €, von denen rund 620 Mio. € nach Deutschland fließen und wurde in den Jahren 2015 ff im Zuge der Bewältigung der Migrationsherausforderungen auf rd. 7,1 Mrd. € aufgestockt. Außerdem wurden zusätzliche 45,6 Mio. € Soforthilfe für Deutschland aus dem AMIF zur Verfügung gestellt. AMIF unterstützt die Mitgliedstaaten der EU u. a. bei der Integration von

[1058] Vgl. ESF budget by country: 2014 –– 2020, online unter: http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=443&langId=en [Stand 23.09.2019].

[1059] Vgl. Kap. II.4.4.4.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Drittstaatsangehörigen. Das Förderprogramm AMIF wird in Deutschland vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) verwaltet. [1060]

Im Zuge der Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU für die Jahre 2021 bis 2027 wird auch der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (Post-AMIF) neu verhandelt. Der Vorschlag der Kommission sieht vor, dass er mit 10,4 Mrd. € ausgestattet werden soll. Seine Mittel werden damit um rd. 50 % erhöht; die konkrete Höhe bleibt jedoch den Verhandlungen zum MFR vorbehalten. Der Fonds soll die Anstrengungen der Mitgliedstaaten weiterhin in den folgenden Bereichen unterstützen: Asyl, legale Migration und Integration sowie die Bekämpfung irregulärer Migration einschließlich Rückführungsmaßnahmen. Dabei liegt der Fokus im Bereich Integration auf der kurzfristigen Unterstützung der frühzeitigen Integration von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten.[1061] Maßnahmen, die die mittel- bis langfristige Integration fördern, sollen in Zukunft aus dem Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+), der mit dem EHAP zusammengeführt werden soll, und dem ERF unterstützt werden.[1062] Für den AMIF ist im Vorschlag der Kommission vorgesehen, dass jeder Mitgliedstaat einen Pauschalbetrag von 5 Mio. € erhält und die übrigen Mittel (30 % für Asyl, 30 % für legale Migration und Integration und 40 % für Rückkehr und Rückführung) auf Basis einer „Belastungsbewertung“ verteilt werden. 4,2 Mrd. € sind für Projekte vorgesehen, „die einen echten europäischen Mehrwert bieten wie etwa Neuansiedlung, oder für die Deckung eines dringenden Bedarfs oder für die Bereitstellung von Soforthilfe an Mitgliedstaaten, wenn und wo sie benötigt wird“.[1063] So möchte die Kommission in Zukunft flexibel und schnell auf Bedarfe in den Mitgliedstaaten reagieren.[1064] Die Vorschläge der Kommission sind die Verhandlungsgrundlage für die gemeinsame Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates.

Um der wichtigen Rolle von Städten bei der Integration gerecht zu werden, wurde unter dem Dach der im Juni 2016 vom Rat der EU verabschiedeten „Städteagenda für die EU“[1065] auch ein Schwerpunkt auf die Integration von Migrantinnen und Migranten gelegt. Wie auch für die anderen elf Schwerpunkte wurde eine Arbeitsgruppe („Partnerschaft“) eingerichtet: die EU Partnership on the Inclusion of Migrants and Refugees. Sie hat im November 2017 einen Aktionsplan verabschiedet.[1066] Dieser orientiert sich an den Oberzielen der Urbanen Agenda[1067] (bessere Rechtssetzung, bessere Finanzierung und besserer Wissenstransfer) und legt vier Schwerpunkte (Aufnahme/Interaktion vor Ort, Unterbringung/Wohnen, Arbeitsmarkt, Bildung und das Querschnittsthema vulnerable

---

[1060] Vgl. Updated ANNEX 8 (30-06-2019) of Communication from the Commission to the European Parliament and the European Council and the Council -Managing the refugee crisis: State of Play of the Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration (COM(2015) 510), online unter: https://ec.europa.eu/germany/node/7111_de [Stand: 25.09.2019]

[1061] Vgl. Europäische Kommission: Pressemitteilung – EU-Haushalt: Kommission schlägt erheblich mehr Mittel für sicherere Grenzen und für Migrationssteuerung vor, Brüssel, 12.06.2018. Online unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4106_de.htm [Stand: 14.05.2019].

[1062] Vgl. Europäische Kommission: Migration: supporting a robust, realistic and fair EU policy, 12.06.2018. Deutsch online unter: https://ec.europa.eu/commission/publications/migration-and-border-management_de [Stand 23.09.2019].

[1063] Ebd.

[1064] Vgl. ebd.

[1065] Ziel der EU-Städteagenda ist es, die Perspektive von Städten besser in die städtische EU-Politik einzubringen. Die EU-Städteagenda steht damit für ein neues Governance-Modell, denn hier arbeiten zum ersten Mal EU-Institutionen (Europäische Kommission, Ausschuss der Regionen, Europäische Investitionsbank), Mitgliedstaaten (vertreten durch die nationalen Ministerien), Städte und Zivilgesellschaft gleichberechtigt zusammen. Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Neue Städteagenda für die EU: Kommunen erhalten Mitspracherecht bei der EU-Politikgestaltung, Brüssel 2016. Online unter: https://ec.europa.eu/germany/news/neue-st%C3%A4dteagenda-f%C3%BCr-die-eu-kommunen-erhalten-mitspracherecht-bei-der-eu-politikgestaltung_de [Stand: 14.05.2019].

[1066] Vgl. Urban Agenda for the EU.Partnership on Inclusion of migrants and refugees. Action Plan.Online unter: https://ec.europa.eu/futurium/en/inclusion-migrants-and-refugees/final-action-plan-inclusion-migrants-and-refugees-partnership [Stand: 23.09.2019].

[1067] Vgl. Website der Europäischen Kommission: https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda-eu/what-urban-agenda-eu [Stand: 23.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Gruppen) sowie acht Maßnahmen fest. Die Partnerschaft hat u. a. folgende Maßnahmen umgesetzt und Expertisen veröffentlicht:

- Grundsatzpapier zum Thema „Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge“[1068]
- Expertise zu Möglichkeiten für Städte, Zugang zu EU Mitteln zu erhalten[1069]
- Expertise zur „Evidenzbasierten Integrationspolitik in Städten“[1070]
- Einrichtung des Migrant Advisory Board: Stipendienprogramm, das jungen Menschen mit Migrations-/Fluchthintergrund einen Einblick in Verwaltungsabläufe auf europäischer und kommunaler Ebene ermöglicht, die als Beraterinnen und Berater fungieren[1071]

Darüber hinaus wird im Rahmen der Partnerschaft die „Urban Academy on Integration“[1072] umgesetzt. Sie ermöglicht es Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus der Verwaltung, sich auszutauschen und voneinander zu lernen (April 2018 in Brüssel zu „Integration und Bildung“ und „effektiver Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft“ sowie Mai 2019 in Antwerpen zu „Unterbringung und Arbeitsmarkt“). Die Partnerschaft wurde bis Ende 2019 verlängert. Noch ist offen, wie die Zusammenarbeit in anderen bestehenden Gremien und Austauschforen weitergeführt werden kann.

Neben der aktiven Beteiligung an Initiativen der Europäischen Kommission hat Deutschland auch bilateral den Austausch mit anderen Mitgliedstaaten der EU vertieft und institutionalisiert. Als gutes Beispiel sei hier die Einrichtung des Deutsch-Französischen Integrationsrats (DFIR) unter dem Co-Vorsitz der Innenminister Deutschlands und Frankreichs und der beiden Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit genannt. Die Beauftragte ist eines der 24 Mitglieder. Neben den vier Co-Vorsitzenden sind je zehn deutsche und französische Mitglieder aus Gebietskörperschaften, Wissenschaft und Zivilgesellschaft Teil des Rates. Mit dem Rat soll zwischen Deutschland und Frankreich der Dialog zum Thema Integration intensiviert werden. Die Einrichtung des DFIR geht auf einen Beschluss des 18. Deutsch-Französischen Ministerrats aus dem Jahr 2016 zur Stärkung der Zusammenarbeit in den Bereichen der Integration und des gesellschaftlichen Zusammenhalts zurück. Der Ministerrat beauftragte Annegret Kramp-Karrenbauer, in ihrer damaligen Funktion als Ministerpräsidentin des Saarlands, und Jean-Marc Ayrault, damaliger französischer Außenminister, Empfehlungen für die Zusammenarbeit zu erarbeiten. Der Bericht zur „Förderung der Integration in unseren Gesellschaften“[1073] schlug die Etablierung eines Deutsch-Französischen Integrationsrats vor. Seine Einrichtung wurde im Mai 2017 vereinbart. Am Rande des 19. Deutsch-Französischen Ministerrats im Juli 2017 trafen sich in Paris erstmalig die vier Co-Vorsitzenden des DFIR und bereiteten die konstituierende Sitzung im November 2017 in

---

[1068] Partnership on the Inclusion of Migrants and Refugees: Recommendations for improving the protection and social inclusion of children in migration in Europe, online unter: https://ec.europa.eu/futurium/en/inclusion-migrants-and-refugees/recommendations-improving-protection-and-social-inclusion-children [Stand: 23.09.2019].

[1069] Partnership on the Inclusion of Migrants and Refugees: Recommendations for improving cities' use of and access to integration funding,2018 online unter: https://ec.europa.eu/futurium/en/inclusion-migrants-and-refugees/recommendations-improving-cities-use-and-access-integration-funding [Stand: 23.09.2019].

[1070] Alexander Wolffhardt / Anne-Linde Joki / Giacomo Solano: Facilitating evidence-based integration policies in cities. Options Report of the Stakeholder Working Group, 2019 online unter: https://ec.europa.eu/futurium/en/inclusion-migrants-and-refugees/better-data-better-policies-recommendations-urban-agenda-0 [Stand: 23.09.2019].

[1071] Vgl. Website der Europäischen Kommission: https://ec.europa.eu/futurium/en/inclusion-migrants-and-refugees/european-migrant-advisory-board [Stand: 23.09.2019].

[1072] Vgl. Website der Europäischen Kommission: https://ec.europa.eu/futurium/en/inclusion-migrants-and-refugees/first-edition-urban-academy-integration-apply-now [Stand: 23.09.2019].

[1073] Bericht von Frau Annegret Kramp-Karrenbauer und Herrn Jean-Marc Ayrault zur Förderung der Integration in unseren Gesellschaften, Metz, 07. April 2016, online unter: https://www.saarlan d.de/dokumente/res_stk/2016-04-07_Bericht_an_DFMR.pdf [Stand 23.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Berlin vor.[1074] Bei der konstituierenden Sitzung im November 2017 haben die Mitglieder ein Arbeitsprogramm für die Jahre 2017 bis 2020 mit folgenden Themenschwerpunkten festgelegt:

- Spracherwerb sowie Vermittlung demokratischer Werte
- Bildung und Chancengleichheit
- Einrichtung einer Orientierungs- und Beratungsstruktur, Vereinfachung von Verwaltungsprozessen
- Kurz-, mittel- und langfristige Unterbringung: Aufnahmeeinrichtungen, Stadtpolitik und Stadtteilplanung
- Wirtschaftliche Inklusion: Integration in den Arbeitsmarkt
- Bekämpfung von Diskriminierung und Radikalisierung, Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Der Rat trifft sich mindestens einmal jährlich. Die zweite Plenarsitzung fand im November 2018 in Paris statt. Darüber hinaus haben sich die Mitglieder in Arbeitsgruppen organisiert, die in Workshops Empfehlungen für das Plenum vorbereiten. Die Ergebnisse der Arbeit des DFIR werden an den Deutsch-Französischen Ministerrat weitergegeben.

Die Beauftragte setzt sich für die weitere Stärkung der Zusammenarbeit im Integrationsbereich in der Europäischen Union ein. Das EIN spielt hierfür eine zentrale Rolle und sollte aus Sicht der Beauftragten von den Mitgliedstaaten auch – z. B. durch hochrangige Teilnahme – entsprechend genutzt werden. Darüber hinaus setzt die Beauftragte sich dafür ein, die informellen Konferenzen der EU-Integrationsminister (Ministerial Conference on Integration) wieder aufleben zu lassen. Die letzte dieser vier Konferenzen fand 2010 in Zaragoza, Spanien, statt.[1075] Neben dem Austausch von Best Practice sollte auch die Festlegung gemeinsamer Standards bei der Förderung von Integration langfristiges Ziel des Austauschs und der Zusammenarbeit sein. Dabei sollte es insb. darum gehen, Mitgliedstaaten, in denen Maßnahmen und Systeme zur Unterstützung der Integration bisher wenig ausgebaut sind, bei der Weiterentwicklung zu fördern. Hierzu können insb. auch bilaterale Ansätze, wie der DFIR, Impulse geben. Es sollte geprüft werden, inwieweit sich dieses Modell auch auf die bilaterale Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten übertragen lässt. Mit Blick auf den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) ist es für die Beauftragte wichtig, dass die Förderinstrumente widerspiegeln, dass die Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern und die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts wichtige gemeinsame Herausforderungen der europäischen Staaten für die nächsten Jahre und Jahrzehnte darstellen. Auf europäischer Ebene sollte das Verständnis von Integration als Daueraufgabe und -chance verankert werden.

2 Verantwortung auf internationaler Ebene

- Die Gestaltung von Migration ist eine internationale Aufgabe. Deshalb müssen der Austausch auf internationaler Ebene gestärkt und die Herausforderungen gemeinsam angegangen werden.
- Deutschland stellt sich seiner Verantwortung und setzt sich zusammen mit seinen Partnern für multilaterale Lösungsansätze ein.
- Die Migrations- und Entwicklungszusammenarbeit muss stärker verzahnt werden, um Ursachen von irregulärer Migration zu mindern und Potenziale für die Entwicklung von Herkunfts- und Aufnahmeländern besser zu nutzen.

[1074] Vgl. Internetseite des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2017/11/integrationsrat.html [Stand 23.09.2019].

[1075] Vgl. European Web Site on Integration: https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/fourth-european-ministerial-conference-on-integration-integration-as-a-driver-for-development-and-social-cohesion [Stand 23.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2.1 Austausch auf internationaler Ebene stärken

In Anerkennung weltweiter Flucht- und Migrationsbewegungen und insb. des Umstands, dass der Schutz von Flüchtlingen eine internationale Aufgabe ist, hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) am 19.09.2016 einstimmig die New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten[1076] verabschiedet. Damit haben sich die 193 VN-Mitgliedstaaten v. a. dazu bekannt, die Verantwortung für den Schutz von Flüchtlingen international gerechter zu verteilen. Die Erklärung umfasst ein Paket von Zielen und Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes von Flüchtlingen und Migranten. Diese Erklärung gab den Anstoß für die Ausarbeitung zweier Globaler Pakte, die im Jahre 2018 von der internationalen Gemeinschaft angenommen wurden: der Globale Pakt für die sichere, geordnete und reguläre Migration („Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration" – GCM)[1077] und der Globale Pakt für Flüchtlinge („Global Compact on Refugees" – GCR)[1078].

Deutschland stellt sich seiner internationalen Verantwortung, die wir partnerschaftlich wahrnehmen. Viele Ziele und Maßnahmen der beiden Pakte haben – völlig unabhängig von den beiden Pakten - heute in Deutschland bereits Gültigkeit. Auf internationaler Ebene müssen der Austausch gestärkt und Herausforderungen gemeinsam angegangen werden. Die Annahme der New Yorker Erklärung und in deren Folge die Annahme von GCM und GCR sind ein großer Erfolg für die Staatengemeinschaft. Diese Dokumente umschreiben den Rahmen für die internationale Zusammenarbeit im Bereich von Flucht- und Migration. Die beiden Globalen Pakte, GCM und GCR, behandeln unterschiedliche Zielgruppen und haben daher auch unterschiedliche Ziele, Inhalte und Strukturen.

2.1.1 Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration

Nach Angaben der VN gibt es 2019 weltweit rd. 272 Mio. internationale Migrantinnen und Migranten, von denen die meisten über sichere, geordnete und reguläre Wege migrieren.[1079] Es ist davon auszugehen, dass Migration weltweit weiterhin zunehmen wird. Allein das Ausmaß der Migrationsbewegungen zeigt mit allem Nachdruck, dass migrationspolitische Herausforderungen nicht im nationalstaatlichen Alleingang bewältigt werden können. Der Umgang mit Migration ist und bleibt eine der dringendsten Herausforderungen für die internationale Staatengemeinschaft. Dabei muss es darum gehen, die Realität von Migration anzuerkennen und sie so zu gestalten, dass sie ihre positiven Effekte sowohl für die Migrantinnen und Migranten als auch für die Gesellschaften in Herkunfts-, Transit- und Zielländern bestmöglich entfalten kann. Hierfür ist es notwendig, dass Migration auf sichere, geordnete und reguläre Weise stattfindet. Irreguläre Migration, die für alle Beteiligten große Risiken und Unsicherheiten birgt, muss hingegen vermieden und verringert werden. Die Gestaltung internationaler Migration kann nur durch enge und kontinuierliche internationale Zusammenarbeit erfolgen, für die der GCM den Rahmen setzen soll. Der GCM ist somit auch Baustein einer umfassenden Migrationspolitik der Bundesregierung. Als politisches Grundsatzdokument kann er eine regelbasierte internationale Zusammenarbeit und Ordnung in Migrationsfragen stärken. Der GCM ist aber kein völkerrechtlicher Vertrag und nicht rechtsverbindlich. Nationale Hoheitsrechte werden weder eingeschränkt noch übertragen, auch begründet der GCM kein Völkergewohnheitsrecht.

[1076] VN-Resolution A/RES/71/1. Offizielle deutsche Übersetzung online unter: https://www.un.org/depts/german/gv-71/band1/ar71001.pdf [Stand 23.09.2019].

[1077] VN-Resolution A/RES/73/195; offizielle deutsche Übersetzung online unter: https://www.un.org/depts/german/de/migration.html [Stand 23.09.2019].

[1078] VN-Resolution A/RES/73/151; offizielle deutsche Übersetzung online unter: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/11/GCR_final_GER.pdf [Stand 23.09.2019].

[1079] Vgl. UN-Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten, Abteilung Bevölkerungsfragen: Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017), https://news.un.org/en/story/2019/09/1046562 [Stand 23.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Im Gegenteil: Die Wahrung nationaler Souveränität ist ein Leitprinzip des Globalen Paktes:

„Der Globale Pakt bekräftigt das souveräne Recht der Staaten, ihre nationale Migrationspolitik selbst zu bestimmen, sowie ihr Vorrecht, die Migration innerhalb ihres Hoheitsbereichs in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht selbst zu regeln.“[1080]

Die Erfüllung der im GCM enthaltenen Ziele kann ausschließlich im Rahmen des geltenden nationalen Rechts und der (bereits - unabhängig vom GCM - bestehenden) völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands erfolgen.

Der GCM ist das Ergebnis eines intensiven und inklusiven Diskussions- und Verhandlungsprozesses zwischen den Vertretern aller VN-Mitgliedstaaten, der sich in drei Phasen gliedern lässt: In der ersten Phase (Mai bis Oktober 2017) wurden in thematischen Sitzungen Beiträge erarbeitet, Fakten und Daten gesammelt und ein Fundament für ein gemeinsames Verständnis internationaler Migration gelegt. An dieser Phase wurden neben Regierungsvertreterinnen und -vertretern auch zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure beteiligt. In der zweiten Phase (November 2017 bis Januar 2018) wurden die gewonnenen Erkenntnisse auf einer Konferenz in Mexiko konsolidiert und abschließend in Form eines ersten Textentwurfs präsentiert.

Die mit der Vorlage eines ersten Textentwurfs im Februar 2018 beginnende dritte Phase umfasste sechs je einwöchige intergouvernementale Verhandlungsrunden; sie endete am 13. Juli 2018. Der GCM wurde im Rahmen einer zwischenstaatlichen Konferenz in Marrakesch, Marokko, am 10.12.2018 im Konsens angenommen. Das Dokument wurde am 19.12.2018 von der Generalversammlung der VN indossiert.

Der GCM besteht aus einer Präambel und zehn Leitprinzipien sowie einer Auflistung der 23 Ziele. Die Leitprinzipien betonen u. a. die nationalstaatliche Souveränität, den völkerrechtlich nicht bindenden Charakter des Dokuments, die Universalität der Menschenrechte und bereits bestehende völkerrechtliche Instrumente. Den 23 Zielen werden zudem mögliche Maßnahmen zugeordnet, die als relevante Politikinstrumente angewendet werden können. Ferner enthält der Text Ausführungen zu Umsetzung und Überprüfungsmechanismen:

Die 23 Ziele des GCM für eine sichere, geordnete und reguläre Migration:

1. Erhebung und Nutzung korrekter und aufgeschlüsselter Daten als Grundlage für eine Politikgestaltung, die auf nachweisbaren Fakten beruht
2. Minimierung nachteiliger Triebkräfte und struktureller Faktoren, die Menschen dazu bewegen, ihre Herkunftsländer zu verlassen
3. Bereitstellung korrekter und zeitnaher Informationen in allen Phasen der Migration
4. Sicherstellung dessen, dass alle Migranten über den Nachweis einer rechtlichen Identität und ausreichende Dokumente verfügen
5. Verbesserung der Verfügbarkeit und Flexibilität der Wege für eine reguläre Migration
6. Förderung einer fairen und ethisch vertretbaren Rekrutierung von Arbeitskräften und Gewährleistung der Bedingungen für eine menschenwürdige Arbeit
7. Bewältigung und Minderung prekärer Situationen im Rahmen von Migration
8. Rettung von Menschenleben und Festlegung koordinierter internationaler Maßnahmen betreffend vermisste Migranten
9. Verstärkung der grenzübergreifenden Bekämpfung der Schleusung von Migranten
10. Prävention, Bekämpfung und Beseitigung von Menschenhandel im Kontext

[1080] Globaler Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration, Abs. 15 c), offizielle deutsche Übersetzung online unter: https://www.un.org/depts/german/de/migration.html [Stand 23.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der internationalen Migration

11. Integriertes, sicheres und koordiniertes Grenzmanagement
12. Stärkung der Rechtssicherheit und Planbarkeit bei Migrationsverfahren zur Gewährleistung einer angemessenen Prüfung, Bewertung und Weiterverweisung
13. Freiheitsentziehung bei Migranten nur als letztes Mittel und Bemühung um Alternativen
14. Verbesserung des konsularischen Schutzes und der konsularischen Hilfe und Zusammenarbeit im gesamten Migrationszyklus
15. Gewährleistung des Zugangs von Migranten zu Grundleistungen
16. Befähigung von Migranten und Gesellschaften zur Verwirklichung der vollständigen Inklusion und des sozialen Zusammenhalts
17. Beseitigung aller Formen der Diskriminierung und Förderung eines auf nachweisbaren Fakten beruhenden öffentlichen Diskurses zur Gestaltung der Wahrnehmung von Migration
18. Investition in Aus- und Weiterbildung und Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung von Fertigkeiten, Qualifikationen und Kompetenzen
19. Herstellung von Bedingungen, unter denen Migranten und Diasporas in vollem Umfang zur nachhaltigen Entwicklung in allen Ländern beitragen können
20. Schaffung von Möglichkeiten für schnellere, sicherere und kostengünstigere Rücküberweisungen und Förderung der finanziellen Inklusion von Migranten
21. Zusammenarbeit bei der Ermöglichung einer sicheren und würdevollen Rückkehr und Wiederaufnahme sowie einer nachhaltigen Reintegration
22. Schaffung von Mechanismen zur Übertragbarkeit von Sozialversicherungs- und erworbenen Leistungsansprüchen
23. Stärkung internationaler Zusammenarbeit und globaler Partnerschaften für eine sichere, geordnete und reguläre Migration

Die Ausgestaltung der Umsetzung des GCM ist auf verschiedenen Ebenen und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Voraussetzungen und Prioritäten vorgesehen. Auf globaler und regionaler Ebene wird die Internationale Organisation für Migration (IOM) eine führende Rolle bei der Umsetzung des GCM einnehmen und als Koordinatorin und Sekretariat des neu gegründeten VN-Migrationsnetzwerkes fungieren. Die Ausgestaltung der Umsetzung auf nationaler und lokaler Ebene liegt in der souveränen Entscheidungshoheit der jeweiligen Nationalstaaten. In Deutschland obliegt die Umsetzung auf nationalstaatlicher Ebene der Bunderegierung und erfolgt gemäß der geltenden Ressortzuständigkeiten. Die Beauftragte wird hierzu in ihrem Zuständigkeitsbereich ihren Beitrag leisten. Viele der im GCM genannten Maßnahmen hatten in Deutschland bereits unabhängig von der Annahme des GCM Gültigkeit. Eine Überprüfung der Umsetzungsfortschritte auf internationaler Ebene ist, im Rahmen des „Überprüfungsforum Internationale Migration“ (IMRF), ab 2022 alle vier Jahre vorgesehen. Die Überprüfung der Umsetzung auf regionaler Ebene soll ebenfalls alle vier Jahre stattfinden und bereits ab 2020 erfolgen.

Die Annahme des GCM durch die Generalversammlung der VN zeigt, dass es möglich ist – trotz höchst unterschiedlicher Ausgangsinteressen zwischen Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern - einen ausgewogenen Kompromiss zu erzielen. Der GCM ist Grundlage für eine bessere internationale Zusammenarbeit im Bereich Migration und setzt einen wichtigen Handlungsrahmen. Er ist zudem ein positives Signal für die internationale Zusammenarbeit im Bereich Migration und Beleg für die Wirksamkeit des Multilateralismus. Auch bietet das im GCM vorgesehene IMRF staatlichen und nichtstaatlichen Vertretern einen geeigneten Rahmen für einen umfassenden und zugleich strukturierten Erfahrungsaustausch über die Fortschritte bei der Umsetzung des GCM. Positiv zu bewerten ist darüber hinaus die breite Einbindung von verschiedenen Akteuren in den Entstehungs- und Verhandlungsprozess sowie in den weiteren Umsetzungs- und Überprüfungsprozessen des GCM. Vor allem das IMRF kann „dazu beitragen, dass

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

gelungene Beispiele für Migrationspolitik Schule machen und dass schlechte Ansätze künftig vermieden werden“.[1081] .

2.1.2 Global Compact on Refugees

„Die leidvolle Situation der Flüchtlinge ist eine Sache, die alle Menschen angeht.“[1082] Der Globale Pakt für Flüchtlinge (GCR) leitet sich aus den Grundprinzipien der Menschlichkeit und der internationalen Solidarität ab und ist darauf gerichtet, die Grundsätze der Lasten- und Verantwortungsteilung in die Tat umzusetzen, damit der Schutz und die Hilfe für Flüchtlinge verbessert und die Aufnahmeländer und -gemeinschaften unterstützt werden.[1083]

Der Pakt bezieht sich ausschließlich auf Flüchtlinge – also Menschen, die nach bestehendem Völkerrecht, regionalen rechtlichen Rahmenwerken oder nationalem Recht einen rechtlichen Schutzanspruch haben. Mit Blick auf den Flüchtlingsschutz bestätigt die New Yorker Erklärung die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)[1084] als rechtliche Grundlage des internationalen Systems zum Schutz von Flüchtlingen und bekräftigt das Verständnis von Flüchtlingsschutz als internationale Aufgabe – und nicht als Aufgabe einzelner Staaten aufgrund ihrer geografischen Nähe zu Konfliktgebieten. Beim Flüchtlingspakt erfolgte der Konsultationsprozess daher auch unter der Führung des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR).

Die Bundesregierung bekennt sich zum internationalen Flüchtlingsschutz und steht hinter den Ansätzen des GCR. Mit dem GCR wird eine rechtlich nicht bindende, aber politisch verpflichtende Grundlage geschaffen, deren Inhalte und Ziele über das bestehende völkerrechtliche Rahmenwerk der GFK und ihres Protokolls von 1967 hinaus den politischen Rahmen für eine gerechtere internationale Verantwortungs- und Lastenteilung im Flüchtlingskontext bilden. Der GCR soll in keinem Fall die GFK infrage stellen, sondern einen operativen Rahmen für schnellere und nachhaltige Lösungen großer, lang anhaltender Flüchtlingsbewegungen schaffen und, wann immer möglich, ihnen vorbeugen.

Deutschland erfüllt die wesentlichen Ziele des Paktes bereits heute. Durch den GCR sollen auch Staaten mit in die politische Verantwortung genommen werden, die sich, etwa bei der Aufnahme von Flüchtlingen, bislang wenig engagiert haben.

Zur Erarbeitung des GCR haben thematische Sitzungen stattgefunden, bei denen die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, Organisationen der Vereinten Nationen und zahlreiche nicht staatliche Akteure verschiedene inhaltliche Schwerpunkte eines künftigen GCR diskutierten. Im Dezember 2017 widmete sich der jährliche Schutzdialog des UNHCR in Genf einer Bestandsaufnahme der thematischen Sitzungen des GCR. Darauf aufbauend legte der UNHCR am 31.01.2018 einen Erstentwurf des GCR vor. Dieser bildete die Grundlage für die formellen Konsultationen in Genf. Die formelle Annahme erfolgte am 17.12.2018 über die jährliche Resolution des „Office of the United Nations High Commissioner for Refugees“ mit einer überragenden Mehrheit der Mitgliedstaaten durch die Vollversammlung der Vereinten Nationen.[1085]

[1081] Angenendt, Steffen / Gnesa, Eduard: Gute Argumente für den Globalen Pakt für Migration. In: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit (Hrsg.): „Kurz gesagt“, Berlin 2018. Online unter: https://www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/2018/gute-argumente-fuer-den-globalen-pakt-fuer-migration/ [Stand: 29.04.2019].

[1082] Erster Satz des Globalen Paktes für Flüchtlinge, A/73/12 (Part II). Offizielle deutsche Version online unter: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/11/GCR_final_GER.pdf [Stand: 23.09.2019].

[1083] Ebd. unter Kap. I. B. Leitprinzipien.

[1084] Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951.

[1085] Weitere Informationen online unter: https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/migration/globaler-fluechtlingspakt/2161816 [Stand: 18.06.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Globale Pakt für Flüchtlinge besteht aus zwei Elementen:

- einem mit der New-York-Deklaration bereits beschlossenen „Comprehensive Refugee Response Framework“ (CRRF), das Grundsätze für die Zusammenarbeit in Zeiten hoher Flüchtlingsaufkommen enthält, und
- einem „Programme of Action“, das den CRRF konkretisieren soll. Dabei greift das Aktionsprogramm auf bewährte Praktiken aus der ganzen Welt zurück und legt konkrete Handlungsweisen fest. Das Aktionsprogramm besteht aus Regelungen zu Lasten und zur Verantwortungsteilung und zeigt Bereiche mit Unterstützungsbedarf auf. Letztere sollen u. a. sicherstellen, dass Flüchtlinge einen besseren Zugang zu Gesundheit und Bildung bekommen, die Möglichkeit erhalten, ihren Lebensunterhalt selbstständig zu bestreiten, und von Anfang an in ihre Aufnahmegemeinschaften inkludiert werden. Das Programm zeigt außerdem konkrete Wege auf, wie Aufnahmeländer besser unterstützt werden können.[1086] Das Aktionsprogramm unterstreicht dabei vor allem die Notwendigkeit von nachhaltigen, entwicklungsorientierten Unterstützungsansätzen, die Flüchtlingen langfristige Perspektiven bieten.

Der Pakt verfolgt folgende vier Ziele:

1. Druck auf Aufnahmeländer mindern
2. Eigenständigkeit von Flüchtlingen fördern
3. Zugang zu Resettlement und alternativen Aufnahmewegen in Drittstaaten ausweiten
4. Bedingungen fördern, die eine Rückkehr in das Heimatland in Sicherheit und Würde ermöglichen

Der UNHCR wird alle relevanten Staaten und Interessenträger entsprechend seinem Mandat bei der Verwirklichung der Ziele des Paktes unterstützen. Die Weiterverfolgung und Überprüfung des Globalen Paktes werden primär im Rahmen des Globalen Flüchtlingsforums (das alle vier Jahre stattfindet, sofern nichts anderes beschlossen wird), der Beamtentreffen auf hoher Ebene (die alle zwei Jahre zwischen den Foren stattfinden) sowie der jährlichen Berichterstattung des UNHCR an die UN-Vollversammlung erfolgen.[1087]

„Der Globale Pakt hat das Potenzial, alle relevanten Interessenträger zur Förderung einer gemeinsamen Agenda und kollektiver Ergebnisse zu mobilisieren. Gemeinsam können wir Ergebnisse erzielen, die das Leben von Flüchtlingen und Aufnahmegemeinschaften grundlegend ändern werden.“[1088]

2.2 Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Flucht und Migration

Der Zusammenhang zwischen Migration und nachhaltiger Entwicklung von Herkunftsländern wird in der Wissenschaft seit Jahrzehnten diskutiert. Auch in der deutschen Entwicklungspolitik spielt das Thema Migration eine bedeutende Rolle.[1089] In der Öffentlichkeit werden die Zusammenhänge zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik seit 2015 auch unter dem Stichwort „Fluchtursachen bekämpfen“ thematisiert. Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit wird dabei teilweise darauf reduziert, die Ursachen, die Menschen zur Flucht zwingen, zu „bekämpfen“. Die nachhaltige Gestaltung von Migration durch Entwicklungszusammenarbeit tritt in den Hintergrund. Nachhaltige Gestaltung von Migration zum Nutzen aller Beteiligten darf nicht

[1086] Weitere Informationen online unter: https://www.unhcr.org/dach/de/was-wir-tun/globaler-pakt [Stand: 18.06.2019].

[1087] Vgl. GCR, Abs. 101.

[1088] GCR, Abs. 107 (letzter Absatz).

[1089] Vgl. Albert Kraler / Marion Noack: Migration und Entwicklung – eine neue Perspektive?,2017. Online unter: http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/260906/migration-und-entwicklung-eine-neue-perspektive?p=al [Stand 23.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

mit der ausschließlichen Bewältigung von Fluchtursachen oder gar der Verhinderung von Migration gleichgesetzt werden.

Kriege, Konflikte, Katastrophen, aber auch Hunger, Armut oder wirtschaftliche Perspektivlosigkeit in Herkunftsstaaten führen dazu, dass Menschen flüchten oder auf der Suche nach einer besseren Zukunft ihre Heimat verlassen.

Ziel der Bundesregierung ist es, gemeinsam mit den Herkunfts- und Transitländern Bleibe- und Zukunftsperspektiven zu verbessern. Dies kann zum einen durch kurzfristige, strukturbildende Sofortmaßnahmen gelingen, die Flüchtlinge bei der Sicherung der unmittelbaren Grundversorgung wie Ernährung und Wasser unterstützen, zum anderen durch mittelfristige Projekte sowie langfristige Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen. Hierzu zählen z. B. die Förderung von Bildung, Ausbildung und Beschäftigung aber auch friedensfördernde Maßnahmen und konfliktsensible Programme, die gewaltsamen Vertreibungen und persönlicher Verfolgung vorbeugen können.[1090] Eine Herausforderung liegt dabei darin, kurzfristige Nothilfe und längerfristige strukturbildende Maßnahmen in einer kohärenten Politik zusammenzufassen. Dazu gehören auch die Stabilisierung von Aufnahmeregionen sowie die Verbesserung des Schutzes und der Unterstützung für Flüchtlinge sowie der sie aufnehmenden Gemeinden in den Hauptaufnahmeländern.

Flucht wird häufig als Herausforderung für entwickelte Länder und als Bewegung des „globalen Südens“ in den „globalen Norden“ wahrgenommen. Daten widerlegen diese Wahrnehmung: 84 % der weltweiten Flüchtlinge leben in Entwicklungsländern mit niedrigem oder mittlerem Einkommen (vgl. Tabelle 34 und 35). Ein Großteil der vertriebenen Menschen bleibt in der näheren Umgebung der Herkunftsländer und -regionen. Sie hoffen auf eine baldige Rückkehr oder können eine Weiterwanderung nicht finanzieren.[1091]

Das BMZ verfolgt mit den Instrumenten der Sonderinitiative Flucht und der Übergangshilfe einen integrativen Ansatz. Esunterstützt Flüchtlinge und vulnerable Menschen in den Aufnahmegemeinden gleichermaßen, gemäß dem Prinzip „Leave-No-One-Behind“ der Agenda 2030. So werden Menschen auf der Flucht dabei unterstützt, ein eigenständiges Leben zu führen, z.B. über Bildung und berufliche Qualifizierung. Aufnahmeländer werden dabei unterstützt, öffentliche Dienstleistungen und Rahmenbedingungen für die gesamte Bevölkerung der aufnehmenden Gemeinden zu verbessern und Menschen auf der Flucht daran teilhaben zu lassen.

Im Rahmen der Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren“ der Bundesregierung wurden in den Jahren 2014 bis 2018 für die Schaffung von Perspektiven in Herkunfts- und Aufnahmeländern sowie für die Unterstützung bei der Reintegration Vorhaben mit einem Gesamtvolumen von rd. 1,9 Mrd. € gestartet. Bereits bis Ende 2018 profitierten davon über 9 Mio. Menschen. In den Haushaltsjahren 2019 und 2020 sind weitere Zusagen i.H.v. insgesamt rd. 1,1 Mrd. € eingeplant. Die Übergangshilfe des BMZ hat einen breiteren Ansatz, um vulnerablen Menschen und lokalen Institutionen bei der Bewältigung von Krisen zu unterstützen. Hierzu gehören auch Flüchtlinge und vulnerable Menschen in Aufnahmegemeinden. Alleine für die Syrienkrise stellte die Übergangshilfe in 2019 321 Mio. € für Neuzusagen zur Verfügung. Sie ist aber auch in anderen Weltregionen aktiv, wo Flucht und Vertreibung vorkommen. Insgesamt stellte sie 2019 892 Mio. € für Neuzusagen bereit. Auch Grundsatzdokumente der internationalen Zusammenarbeit, wie die Fortschreibung und Weiterentwicklung der „Afrikapolitischen Leitlinien“ der Bundesregierung, die im März 2019 vom Bundeskabinett beschlossen

[1090] Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/fluchtursachen-bekaempfen-408544 [Stand 23.09.2019].

[1091] Vgl. UNO-Flüchtlingshilfe e.V.: https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/zahlen-fakten/ [Stand 23.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

wurden, setzen einen Fokus auf „Migration steuern und gestalten, Fluchtursachen mindern, Flüchtlinge unterstützen“.[1092]

Tabelle 38: Die sieben größten Aufnahmeländer von Flüchtlingen

Land	Anzahl der Flüchtlinge
Türkei	3,7 Millionen
Pakistan	1,4 Millionen
Uganda	1,2 Millionen
Sudan	1,1 Millionen
Deutschland	1.063.800
Iran	979.400
Libanon	949.700

Quelle: globale Statistiken des UNHCR – Zahlen bis Ende 2018; eigene Darstellung

Tabelle 39: Länder mit den meisten Binnenvertriebenen

Land	Anzahl der Binnenvertriebenen
Syrien	6,1 Millionen
Kolumbien	5,8 Millionen
Demokratische Republik Kongo	3,1 Millionen
Somalia	2,6 Millionen
Afghanistan	2,6 Millionen
Jemen	2,3 Millionen
Nigeria	2,2 Millionen
Äthiopien	2,1 Millionen
Sudan	2,1 Millionen
Irak	2,0 Millionen
Südsudan	1,9 Millionen

Quelle: globale Statistiken des IDMC – Zahlen bis Ende 2018; eigene Darstellung

Zur Minderung struktureller Ursachen von Flucht und irregulärer Migration bieten Investitionen z.B. im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit Möglichkeiten, in Herkunfts- und Transitländern die Lebensbedingungen zu verbessern und Perspektiven zu schaffen. Andererseits zeigen wissenschaftliche Untersuchungen auch, dass eine sozioökonomische Entwicklung zunächst nicht zwangsläufig dazu führt, dass weniger Menschen migrieren. In der Wissenschaft wird von einem sog. „migration hump“ („Migrationsbuckel“) gesprochen.[1093] Dabei wird davon ausgegangen, dass „in der Regel Auswanderung erst einmal zunimmt, wenn Länder durch Wirtschaftswachstum und entsprechend steigende Einkommen den Status eines ‚Low Income Country‘ hinter sich

[1092] Vgl. Internetangebot des Auswärtigen Amts: www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/afrika/-/2203368. [Stand: 23.09.2019].

[1093] Vgl. Angenendt, Steffen / Martin-Shields, Charles / Schraven, Benjamin: Mehr Entwicklung – mehr Migration? Der „migration hump“ und seine Bedeutung für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika. In: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) (Hrsg.): Analyse und Stellungnahme 15/2017, Bonn 2017, S. 2.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

lassen. Erst wenn sie den Status eines ‚Upper Middle Income Country' erreichen, ist mit einer Abnahme der internationalen Migration zu rechnen."[1094]

Das lässt sich durch ein steigendes Bildungsniveau und ein wachsendes Einkommen begründen. Beide sind in vielen Fällen eine Voraussetzung für Migration. Darüber hinaus gibt es weitere durch Wirtschaftswachstum angestoßene Entwicklungen, die dazu beitragen können, dass sich mehr Menschen für eine Auswanderung entscheiden. Hierzu zählen z. B. der sog. „Jugendüberhang" und die damit verbundene Jugendarbeitslosigkeit. Sie entsteht, wenn Wirtschaftswachstum und Entwicklungen dazu beitragen, dass die Kindersterblichkeit sinkt, die Geburtenrate aber zunächst gleich bleibt und der Arbeitsmarkt nicht über ausreichende Aufnahmekapazitäten verfügt. Entwicklung bringt in vielen Fällen außerdem Veränderungen von Wirtschaftsstrukturen und die Abnahme der Bedeutung einzelner Wirtschaftssektoren mit sich. Menschen, die in diesen Sektoren beschäftigt waren, suchen dann ggf. in einer Migration neue Perspektiven. Auch eine große Diaspora im Ausland kann Migration durch bestehende Netzwerke und Informationen erleichtern.[1095]

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass es sich bei Migrationsentscheidungen um komplexe Entscheidungen von Individuen und ihrem Umfeld handelt, die von unterschiedlichen Motiven geleitet und beeinflusst werden. Die Entwicklungszusammenarbeit hat nur auf einen Teil dieser Gründe einen Einfluss. Begünstigende Faktoren sind beispielsweise höhere Bildung, Bevölkerungswachstum, Vorbilder, familiäre Netzwerke und Umweltveränderungen. Studien zeigen auch, dass Verbesserungen der öffentlichen Daseinsvorsorge, beispielsweise an Schulen und in Krankenhäusern, sowie gute Regierungsführung, Demokratie und der Kampf gegen Korruption die Migrationsbereitschaft senken.

Es muss bei entwicklungspolitischer Zusammenarbeit der Bundesrepublik mit Herkunfts- und Transitländern immer darum gehen, geordnete, sichere und legale Migration zu gestalten und erzwungene, ungeordnete und irreguläre Migration zu reduzieren. Ein weiteres Ziel der Entwicklungszusammenarbeit ist daher, Migration so zu gestalten, dass Herkunfts- und Aufnahmeländer und Migrantinnen und Migranten selbst davon profitieren und Risiken minimiert werden. Dabei werden die positiven Beiträge von Migration für Entwicklung anerkannt. Zahlreiche Gremien und Foren befassen sich auf internationaler Ebene mit diesen Effekten. Hierzu zählt z. B. das Globale Forum für Migration und Entwicklung (GFMD), dessen Vorsitz sich 2017/2018 Deutschland und Marokko teilten. Darüber hinaus betonen die „Ziele für nachhaltige Entwicklung" (Sustainable Development Goals – SDGs) der UN[1096] und der Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration[1097] die positiven Effekte von Migration für nachhaltige Entwicklung. Auch im Rahmen der G20 hat sich die internationale Gemeinschaft 2017 unter deutscher Präsidentschaft intensiv mit dem Thema auseinandergesetzt. [1098]

Die Bundesregierung fördert – insb. über das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie über das Auswärtige Amt (AA) – die nachhaltige Gestaltung von Migration und somit die positiven Effekte von Wanderung.

So fördert die Bundesregierung z. B. Migrationspolitikberatung für Partnerländer. Sie unterstützt Akteure in Herkunfts- und Transitländern dabei, Wissen und Know-how zu

---

[1094] Ebd.

[1095] Vgl. Angenendt, Steffen / Martin-Shields, Charles / Schraven, Benjamin: Mehr Entwicklung – mehr Migration? Der „migration hump" und seine Bedeutung für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika, SWP-Aktuell 2017/A 69, Oktober 2017. Online unter: https://www.swp-berlin.org/publikation/mehr-entwicklung-mehr-migration/ [Stand: 28.03.2019].

[1096] Darin haben sich die UN-Mitgliedstaaten verpflichtet (Ziel 10.7), bis 2030 eine „geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen zu erleichtern, unter anderem durch […] eine gut gesteuerte Migrationspolitik".

[1097] Vgl. Kap. IV.2.1.1.

[1098] Vgl. Albert Kraler / Marion Noack: Migration und Entwicklung – eine neue Perspektive?, 2017. Online unter: http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/260906/migration-und-entwicklung-eine-neue-perspektive?p=al [Stand 23.09.2019].

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Migration aufzubauen, Migrationsstrategien zu entwickeln und entsprechende Strukturen zur Steuerung von Migration zu schaffen. Exemplarisch hierfür steht das Regionalvorhaben „Unterstützung regulärer Arbeitsmigration und -mobilität zwischen Nordafrika und Europa“. Neben einer Mobilitätskomponente sollen nationale Arbeitsagenturen befähigt werden, Arbeitsmigration kompetent zu gestalten. Bei der Beratung von Schwellen- und Entwicklungsländern zum Umgang mit Migration könnten Anknüpfungspunkte beim Austausch und gegenseitigen Voneinander-Lernen zwischen Kommunen in Deutschland und in Herkunfts- und Transitländern bestehen. Es bieten sich hierbei auch Chancen für die Weiterentwicklung der kommunalen Integrationspolitik. Ansätze solcher kommunalen Partnerschaften werden bereits in Projekten erprobt. Hierzu zählt z. B. die Initiative „Kommunales Know-how für Nahost“, die die Zusammenarbeit zwischen deutschen Kommunen und Aufnahmekommunen syrischer Flüchtlinge in der Region Nahost fördert.[1099] Darüber hinaus werden syrische Geflüchtete in deutschen Kommunalverwaltungen mit dem Ziel qualifiziert, sie langfristig als Akteure in der kommunalen Entwicklungspolitik zu etablieren. Die deutschen Kommunen profitieren hierbei, indem sie ihr internationales Profil stärken und das Bewusstsein ihrer Bürgerinnen und Bürger über globale Zusammenhänge fördern.

Darüber hinaus hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Beratungszentren für Jobs, Migration und Reintegration in aktuell 10 Herkunftsländern gemeinsam mit den nationalen Arbeitsministerien oder Arbeitsagenturen aufgebaut. Die Angebote der Zentren richten sich an die (migrationsinteressierte) lokale Bevölkerung sowie an Rückkehrerinnen und Rückkehrer aus Deutschland und Drittstaaten. Auch Binnenvertriebene, die innerhalb des eigenen Landes fliehen mussten, werden bei Optionen zur Integration in der aufnehmenden Gemeinde oder einer Rückkehr in ihre Herkunftsregion im Heimatland beraten. Die Beratungszentren zeigen einerseits Perspektiven vor Ort auf und informieren andererseits zu den Risiken irregulärer Migration und zu den Voraussetzungen für eine reguläre Migration. Migrationsberatung in den Herkunftsländern kann dazu beitragen, dass Migrantinnen und Migranten sich für geordnete, sichere und regulären Migrationswege entscheiden und mit realistischeren Erwartungen in Deutschland ankommen. Dies kann die Integration erleichtern. Beratungsangebote in den Herkunftsländern und Angebote zur Erstintegration in Deutschland sollten gut aufeinander abgestimmt sein.

Migrantinnen und Migranten unterstützen in vielen Fällen finanziell Angehörige in Herkunftsländern durch einen Teil ihres Einkommens und verbessern so deren Lebenssituation. Diese sog. Remittances können insb. dann einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten, wenn sie für Bildung, Gesundheit oder produktive Investitionen genutzt werden. Die Bundesregierung erhebt keine Daten zum Umfang privater Geldtransfers von Migranten und Migrantinnen in ihre Herkunftsländer. Die Weltbank veröffentlicht hierzu regelmäßig Schätzungen.[1100] Diese gehen davon aus, dass Migrantinnen und Migranten aus Ländern mit niedrigen und mittleren Einkommen (LMIC) 2018 rd. 529 Mrd. US$ in ihre Herkunftsländer überwiesen haben.[1101] Die Geldtransfers von Migrantinnen und Migranten aus Deutschland in Entwicklungsländer[1102] betrugen laut diesen Schätzungen 2017 insgesamt 9 Mrd. US$.[1103] Aus Sicht der Beauftragten sollte geprüft werden, inwieweit Beratungs- und Informationsangebote zur regulären Migration und Integration und Informationen über Remittances noch besser verknüpft werden

---

[1099] https://www.initiative-nahost.de/de/ [Stand: 23.09.2019].

[1100] Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Markus Frohnmaier, Dietmar Friedhoff, Ulrich Oehme und der Fraktion der AfD. Rücküberweisungen aus Deutschland. Deutscher Bundestag,19. Wahlperiode, Drucksache 19/3186 10.07.2018.

[1101] http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/04/08/record-high-remittances-sent-globally-in-2018 [Stand: 23.09.2019].

[1102] Als Entwicklungsländer werden vom Entwicklungshilfeausschuss (DAC) der OECD die am wenigsten entwickelten Länder (sog. Least Developed Countries [LDCs] gemäß Definition der UN) sowie Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen eingestuft.

[1103] Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Markus Frohnmaier, Dietmar Friedhoff, Ulrich Oehme und der Fraktion der AfD. Rücküberweisungen aus Deutschland. Deutscher Bundestag,19. Wahlperiode, Drucksache 19/3186 10.07.2018.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

können. Um die Transparenz auf dem Markt zu erhöhen, finanziert das BMZ ein unabhängiges Preisvergleichsportal für Angebote zu Geldtransfers in Entwicklungs- und Schwellenländer (www.geldtransfair.de). Zudem sind vom BMZ finanzierte Aktivitäten im Bereich finanzielle Grundbildung von Empfängerinnen und Empfängern vorgesehen, um den Beitrag von Remittances für nachhaltige Entwicklung zu unterstützen.

Die Bundesregierung unterstützt darüber hinaus die Rückkehr von Menschen in ihre Herkunftsländer. Sie bringen Sprachkenntnisse, Wissen, Know-how und Netzwerke in ihre Herkunftsländer und können so deren Entwicklung positiv beeinflussen. Verstärkt werden können diese positiven Effekte, wenn eine Rückkehr geplant sowie freiwillig erfolgt und Menschen bei der Reintegration unterstützt werden. Hier setzen Programme wie „StarthilfePlus“ des BMI, das BMZ-Programm „Perspektive Heimat“ als gemeinsame Rückkehrinitiative von BMI und BMZ“ und Förderprogramme für „Rückkehrende Fachkräfte“ des BMZ an. Darüber hinaus können positive Effekt erzielt werden, wenn Aus- und Weiterbildungsangebote in Deutschland eine mögliche Rückkehr und/oder einen Beitrag zur Entwicklung der Herkunftsländer einbeziehen.

Auch die Förderung des entwicklungspolitischen Engagements von Migrantinnen und Migranten kann dazu beitragen, die positiven Effekte von Migration zu stärken. Viele Migrantinnen und Migranten engagieren sich individuell oder über (Migranten- und Diaspora) Organisationen für die nachhaltige Entwicklung in ihren Herkunftsländern, indem sie dort Projekte zur Verbesserung der Lebensbedingungen umsetzen. Sie dabei zu unterstützen, ist ein wichtiges Ziel der Bundesregierung. Diese Förderung kann – auch wenn dies nicht Anspruch der Entwicklungszusammenarbeit ist – auch die Integration von Migrantinnen und Migranten fördern. Engagierte Migrantenorganisationen und ihre Mitglieder kommen über sie in vielen Fällen das erste Mal in Kontakt mit staatlichen Fördermechanismen und können so ihre Professionalität und ihre Rolle in der Gesellschaft stärken.

Auch die entwicklungspolitische Bildungsarbeit zu Ursachen und Chancen von Migration spielt eine wichtige Rolle. Sie kann dazu beitragen, die positiven Effekte von regulärer Migration zu vermitteln und deren Akzeptanz zu steigern. Eine breite Öffentlichkeit erhält Einblicke in Ursachen und Chancen von Migration aus Entwicklungs- und Schwellenländern. Wenn Migrantinnen und Migranten selbst direkt in die Aktivitäten zu Bildungsarbeit eingebunden werden, kann diese gleichzeitig zur Qualifizierung und Stärkung von Akteuren beitragen. Auch hier bestehen somit gute Möglichkeiten, Entwicklungs-, Migrations- und Integrationspolitik zu verknüpfen. Allerdings ist aus Sicht der Beauftragten die kommunale Integrationsarbeit bislang nicht ausreichend mit entwicklungspolitischen Initiativen verknüpft. Die Bundesregierung unterstützt daher über das BMZ Städte und Gemeinden dabei, Kontakte zu Migrantenorganisationen auszubauen und sie in die kommunale Entwicklungszusammenarbeit einzubeziehen.[1104]

Die Beauftragte setzt sich – u. a. im Rahmen des NAP-I – aktiv dafür ein, die hier genannten Synergien zwischen Integrations-, Migrations- und Entwicklungspolitik bestmöglich zu nutzen. Dafür wurde in der ersten Phase des Aktionsplans ein Themenforum zu „Migration und Entwicklung“ eingerichtet, das unter der Federführung des BMZ mit zahlreichen staatlichen und nicht staatlichen Akteuren die Berücksichtigung von integrationspolitischen Aspekten in Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Migration darstellt und weiterentwickelt. Auch die Sichtbarkeit und die Anerkennung des entwicklungspolitischen Engagements von Migrantinnen und Migranten in Deutschland sollen durch den NAP-I erhöht werden.[1105]

[1104] Vgl. Internetseite des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: https://www.bmz.de/de/themen/migration/entwicklungspolitik/bildungsarbeit/index.html [Stand 23.09.2019].

[1105] Vgl. Kap. III.4.1.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
abH	ausbildungsbegleitende Hilfe
Abs.	Absatz
AentG	Arbeitnehmer-Entsendegesetz
aEP	ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial
a. F.	alte Fassung
ADAS	Pilotprojekt „Antidiskriminierung und Diversity an Schulen“
AfD	Alternative für Deutschland
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
ACJ	American Jewish Committee
AMIF	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds
Anm.	Anmerkung
ARB	Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
AsA	Assistierte Ausbildung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AufenthG-E	Gesetzentwurf Aufenthaltsgesetz
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
AWO	Arbeiterwohlfahrt
Az.	Aktenzeichen
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

BAG	Bundesarbeitsgericht
BAB	Berufsausbildungsbeihilfe
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Bd.	Band
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BdV	Bund der Vertriebenen
BEMA	Berliner Beratungszentrum für Migration und Gute Arbeit
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BFD	Bundesfreiwilligendienst
BfDT	Bündnis für Demokratie und Toleranz
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGJ	Berufsgrundbildungsjahr
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn
BIK	Berufsintegrationsklasse
BIM	Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung
BISS	Bundesprogramm „Bildung durch Sprache und Schrift“
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten
BKM	Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMB	Bundesverband Mobile Beratung
BMF	Bundesministerium der Finanzen

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
bpb	Bundeszentrale für politische Bildung
BR	Bayerischer Rundfunk
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BrexitSozSichÜG	Gesetz zu Übergangsregelungen im Bereich Arbeit, Bildung, Soziales und Staatsangehörigkeit nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritanniens aus der Europäischen Union
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BUKO	Bundeskonferenz der Integrationsbeauftragten von Bund, Ländern und Kommunen
BUND	Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland
BvB	berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme
BVJ	Berufsvorbereitungsjahr
BVA	Bundesverwaltungsamt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzgl.	bezüglich
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BQFG	Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CIBEDO	Christlich-Islamische Begegnungs- und Dokumentationsstelle
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

CRRF	Comprehensive Refugee Response Framework
DBK	Deutsche Bischofskonferenz
DaMigra	Dachverband der Migranteninnenorganisationen
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DAVG	Datenaustauschverbesserungsgesetz
DEGS	Studie zur Gesundheit Erwachsener in Deutschland
DESI	Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration
Destatis	Statistisches Bundesamt
DeuFöV	Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung
DeZIM	Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung
DFB	Deutscher Fußball-Bund
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DFIR	Deutsch-Französischer Integrationsrat
DFK	Deutsches Forum für Kriminalprävention
DHPol	Deutsche Hochschule der Polizei
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DJI	Deutsches Jugendinstitut
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIK	Deutsche Islam Konferenz
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
DKJS	Deutsche Kinder- und Jugendstiftung
DOMiD	Dokumentationszentrum und Museum über die Migration in Deutschland
DOSB	Deutscher Olympischer Sportbund
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
dsj	Deutsche Sportjugend

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
DVV	Deutscher Volkshochschulverband
DTZ	Deutsch-Test für Zuwanderer
EASO	European Asylum Support Office
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
EBA	Europäischer Berufsausweis
ebd.	ebenda
efms	europäisches forum für migrationsstudien e. V., Universität Bamberg
et al.	et alii
etc.	et cetera
eLb	erwerbsfähige Leistungsberechtigte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EIN	Europäisches Integrationsnetzwerk
ERF	Europäischer Regionalfonds
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
ELA	European Labour Authority
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EUAA	European Asylum Agency
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EQ	Einstiegsqualifizierung
FBBE	Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FgR	Forum gegen Rassismus
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
FKS	Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Fn.	Fußnote
f./ff.	folgende
FH	Fachhochschule
GCM	Globaler Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration/Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration
GCR	Globaler Pakt für Flüchtlinge/Global Compact on Refugees
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen
GfG	Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe
GFK	Genfer Flüchtlingskommission
GFMD	Globales Forum für Migration und Entwicklung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GidA	Programm „Gemeinsam in die Ausbildung“
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GKV-Spitzenverband	Spitzenverband der gesetzlichen Krankenversicherung
GPS	Gesamtprogramm Sprache
GWK	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz
Hrsg.	Herausgeber(in)
HKL	Asylherkunftsland
HwO	Handwerksordnung
i. d. R.	in der Regel
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg
IfM	Institut für Mittelstandsforschung
IDA	Informations- und Dokumentationszentrum für Antirassismusarbeit e. V.
IBIP	Modellprojekt „Interkulturelle BrückenbauerInnen in der Pflege“

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ICPA	International Centre for Policy Advocacy
IHRA	International Holocaust Remembrance Alliance
IKG	Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung, Universität Bielefeld
IKW	Interkulturelle Woche
IMIRA	Improving Health Monitoring in Migrant Populations
IMIS	Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, Universität Osnabrück
insb.	insbesondere
IntMK	Integrationsministerkonferenz der Länder
InZentIM	Interdisziplinäres Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung, Universität Duisburg-Essen
IOM	Internationale Organisation für Migration
IQB	Institut zur Qualitätssicherung im Bildungswesen, Humboldt-Universität zu Berlin
i. S. d.	im Sinne des/der
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
IZA	Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn
JFMK	Jugend- und Familienministerkonferenz
JMD	Jugendmigrationsdienst
Kap.	Kapitel
KdöR	Körperschaft des öffentlichen Rechts
KIgA	Kreuzberger Initiative gegen Antisemitismus
KiföG	Kinderförderungsgesetz
KiGGS	Studie zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland
KiIM	Kommunales individuelles Integrationsmonitoring
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KLAK	Konferenz Landeskirchlicher Arbeitskreise Christen und Juden
KMK	Kultusministerkonferenz
KompAS	Maßnahme „Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb“

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

KomBer	Maßnahme „Kombination berufsbezogene Sprachförderung“
KMU	kleine und mittelständische Unternehmen
KPK	Kommission Polizeiliche Kriminalprävention
KRM	Koordinierungsrat der Muslime
KSB	Kulturstiftung des Bundes
KSÜ	Haager Kinderschutzübereinkommen
LSB	Landessportbund
LSBTI	Lesbisch Schwul Bisexuell Transgender Intersexuell
LSG	Landessozialgericht
MBE	Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen (der EU)
MH	Migrationshintergrund
MJSO	Migrantenjugendselbstorganisation
Mio.	Million(en)
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MiLoG	Mindestlohngesetz
MobiPro-EU	Sonderprogramm zur „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa“
MPI MMG	Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften, Göttingen
Mrd.	Milliarde(n)
MZES	Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung
NAP-I	Nationaler Aktionsplan Integration
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NFZH	Nationales Zentrum Frühe Hilfe
n. F.	neue Fassung
NEPS	National Educational Panel Study
NetzDG	Netzwerkdurchsetzungsgesetz
NIP	Nationaler Integrationsplan

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Nr.	Nummer
NPP	Nationales Präventionsprogramm gegen islamistischen Extremismus
NSU	Nationalsozialistischer Untergrund (Terrororganisation)
NRW	Nordrhein-Westfalen
o. Ä.	oder Ähnliches
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OVG	Oberverwaltungsgericht
o. g.	oben genannt
Prof.	Professor
p. a.	pro anno (pro Jahr)
PNG	Pflege-Neuausrichtungs-Gesetz
PerF	Maßnahme „Perspektiven für Flüchtlinge und Migranten – Potenziale identifizieren, Integration ermöglichen“
RBB	Rundfunk Berlin-Brandenburg
PMK	Politisch Motivierte Kriminalität
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
ProPK	Programm Polizeiliche Kriminalprävention
RIAS	Recherche- und Informationsstelle Antisemitismus
rd.	rund
QRD	Queer Refugees Deutschland
S.	Seite
RL	Richtlinie
Rs.	Rechtssache
PSG	Pflegestärkungsgesetz
SDGs	Ziele für nachhaltige Entwicklung/Sustainable Development Goals
SG	Sozialgericht
SGB II	Zweites Buch Sozialgesetzbuch

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

SGB III	Drittes Buch Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch
s. u.	siehe unten
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
SWR	Südwestrundfunk
TGD	Türkische Gemeinde in Deutschland e. V.
TVBZ	Tatverdächtigenbelastungszahl
UN	Vereinte Nationen
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
UMA	unbegleitete minderjährige Asylsuchende
UE	Unterrichtseinheit
u. a.	unter anderem
u. v. m.	und viele(s) mehr
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
v. a.	vor allem
VerA	Initiative „Verhinderung von Ausbildungsabbrüchen“
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VIS	Visa Information System
VO	Verordnung

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

WDR	Westdeutscher Rundfunk
WHO	World Health Organization
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
ZAB	Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen
ZAD	Zentrum für Audience Development
z. B.	zum Beispiel
ZAK NRW	Zukunftsakademie Nordrhein-Westfalen
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZHG	Gesetz über die Ausübung der Zahnheilkunde
zzt.	zurzeit
z. T.	zum Teil
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks
ZKS	Zivilgesellschaftliche Kontaktstelle
ZMD	Zentralrat der Muslime in Deutschland
ZWST	Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland
ZdJ	Zentralrat der Juden in Deutschland
ZfTI	Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung
ZIK	Zentrum für Interkulturelle Kompetenz

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 1	Wanderungen von Deutschen und Ausländerinnen und Ausländern über die Grenzen Deutschlands in den Jahren 1991 bis 2018	Seite 373
Tabelle 2	Familien mit minderjährigen Kindern	Seite 374
Tabelle 3	Erwerbstätige (15-64 Jahre) nach Migrationshintergrund, Berufsabschluss und Geschlecht im Jahr 2017	Seite 375
Tabelle 4	Beteiligung von Menschen mit Fluchthintergrund an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten	Seite 376
Tabelle 5	Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland	Seite 377
Tabelle 6	Inhaber befristeter Aufenthaltstitel zum Zwecke der Ausbildung, des Studium und der Erwerbstätigkeit zum Stichtag 31.12.2017	Seite 377
Tabelle 7	Inhaberinnen und Inhaber befristeter Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen zum Stichtag 31.12.2017	Seite 378
Tabelle 8	Inhaberinnen und Inhaber befristeter Aufenthaltstitel zum Zwecke der Familienzusammenführung zum Stichtag 31.12.2017	Seite 379
Tabelle 9	Drittstaatsangehörige[1] mit unbefristetem Aufenthaltstitel zum Stichtag 31.12.2017	Seite 380
Tabelle 10	Geduldete nach Aufenthaltsdauer in den Jahren 2014 bis 2018	Seite 381
Tabelle 11	Betreuungsquoten von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund in öffentlich geförderter Kindertagesbetreuung nach Altersgruppen in Prozent	Seite 382
Tabelle 12	Kinder in Kindertagesbetreuung in der Altersgruppe bis vor Schuleintritt nach Migrationshintergrund und in der Familie vorrangig gesprochener Sprache (Anzahl und Anteile in Prozent an allen Kindern mit Migrationshintergrund)	Seite 383
Tabelle 13	Entwicklung der Gesamtzahl der Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland nach Rechtsgründen sowie Einbürgerungsquoten in den Jahren 2001 bis 2018)	Seite 384
Tabelle 14	Einbürgerungen in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten in den Jahren 2014 bis 2018	Seite 385
Tabelle 15	Eingebürgerte Personen in Deutschland nach Bundesländern in den Jahren 2009 bis 2018	Seite 386

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 1: Wanderungen von Deutschen, Ausländerinnen und Ausländern über die Grenzen Deutschlands in den Jahren 1991 - 2018

Jahr	Wanderungsbewegungen											
	Zuzüge	davon					Fortzüge	davon		Saldo	davon	
	alle	Deutsche	darunter	Ausländer	darunter	darunter	alle	Deutsche	Ausländer	alle	Deutsche	Ausländer
		alle	Spätaussiedler[2)]	alle	EU-28-Bürger	Asylsuchende[1)]						
1991	1.198.978	273.633	221.995	925.345	/	256.112	596.455	98.915	497.540	602.523	174.718	427.805
1992	1.502.198	290.850	230.565	1.211.348	/	438.191	720.127	105.171	614.956	782.071	185.679	596.392
1993	1.277.408	287.561	217.531	989.847	/	322.599	815.312	104.653	710.659	462.096	182.908	279.188
1994	1.082.553	305.037	218.617	777.516	/	127.210	767.555	138.280	629.275	314.998	166.757	148.241
1995	1.096.048	303.347	211.601	792.701	/	127.937	698.113	130.672	567.441	397.935	172.675	225.260
1996	959.691	251.737	172.182	707.954	/	116.367	677.494	118.430	559.064	282.197	133.307	148.890
1997	840.633	225.335	130.415	615.298	/	104.353	746.969	109.903	637.066	93.664	115.432	-21.768
1998	802.456	196.956	97.331	605.500	/	98.644	755.358	116.403	638.955	47.098	80.553	-33.455
1999	874.023	200.150	95.543	673.873	/	95.113	672.048	116.410	555.638	201.975	83.740	118.235
2000	841.158	191.909	85.698	649.249	/	78.564	674.038	111.244	562.794	167.120	80.665	86.455
2001	879.217	193.958	86.637	685.259	/	88.287	606.494	109.507	496.987	272.723	84.451	188.272
2002	842.543	184.202	78.576	658.341	/	71.127	623.255	117.683	505.572	219.288	66.519	152.769
2003	768.975	167.216	61.725	601.759	/	50.563	626.330	127.267	499.063	142.645	39.949	102.696
2004[3)]	780.175	177.993	49.815	602.182	/	35.607	697.632	150.667	546.965	82.543	27.326	55.217
2005	707.352	128.051	30.779	579.301	/	28.914	628.399	144.815	483.584	78.953	-16.764	95.717
2006	661.855	103.388	7.113	558.467	/	21.029	639.064	155.290	483.774	22.791	-51.902	74.693
2007	680.766	106.014	3.823	574.752	/	19.164	636.854	161.105	475.749	43.912	-55.091	99.003
2008	682.146	108.331	3.951	573.815	/	22.085	737.889	174.759	563.130	-55.743	-66.428	10.685
2009	721.014	114.700	2.957	606.314	/	27.649	733.796	154.988	578.808	-12.782	-40.288	27.506
2010	798.282	114.752	2.054	683.530	/	41.332	670.605	141.000	529.605	127.677	-26.248	153.925
2011	958.299	116.604	1.829	841.695	/	45.741	678.969	140.132	538.837	279.330	-23.528	302.858
2012	1.080.936	115.028	1.538	965.908	/	64.539	711.991	133.232	578.759	368.945	-18.204	387.149
2013	1.226.493	118.425	2.160	1.108.068	826.196	109.580	797.886	140.282	657.604	428.607	-21.857	450.464
2014	1.464.724	122.195	4.215	1.342.529	932.002	173.072	914.241	148.636	765.605	550.483	-26.441	576.924
2015	2.136.954	120.713	4.748	2.016.241	966.752	441.899	997.552	138.273	859.279	1.139.402	-17.560	1.156.962
2016[4)]	1.865.122	146.047	5.128	1.719.075	942.569	722.370	1.365.178	281.411	1.083.767	499.944	-135.364	635.308
2017[5)]	1.550.721	166.703	5.769	1.384.018	944.453	198.317	1.134.641	249.181	885.460	416.080	-82.478	498.558
2018	1.585.112	201.531	5.862	1.383.581	994.327	161.931	1.185.432	261.851	923.581	399.680	-60.320	460.000

[1)] Das BAMF unterscheidet erst seit dem Jahr 1995 zwischen Erst- und Folgeanträgen. Für die Jahre ab 1995 wurden die Zahlen der Erstanträge verwendet.
[2)] Einschließlich Familienangehörige
[3)] Überhöhte Wanderungszahlen deutscher Personen aufgrund statistischer Korrekturen im Land Hessen.
[4)] Die Ergebnisse des Berichtsjahrs 2016 sind aufgrund methodischer Änderungen und technischer Weiterentwicklungen nur bedingt mit den Vorjahreswerten vergleichbar. Die Genauigkeit der Ergebnisse ist aufgrund von Unstimmigkeiten in Zusammenhang mit der melderechtlichen Behandlung von Schutzsuchenden eingeschränkt.
[5)] Die Ergebnisse sind aufgrund methodischer Änderungen und technischer Weiterentwicklungen nur bedingt mit den Vorjahreswerten vergleichbar. Ausführliche Erläuterungen dazu finden Sie auf der Internetseite der Wanderungen. Quelle: Statistisches Bundesamt, Wanderungsstatistik

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 2: Familien mit minderjährigen Kindern

Jahr	Insgesamt	Ehepaare	Lebensgemeinschaften	Alleinerziehende
	in 1.000	davon (in %)	davon (in %)	davon (in %)
2005	8.901	74,8	7,7	17,6
2006	8.760	73,9	7,6	18,5
2007	8.572	73,8	7,9	18,3
2008	8.410	72,9	8,2	18,8
2009	8.225	72,5	8,5	19,0
2010	8.123	72,0	8,6	19,4
2011	8.114	70,7	9,3	20,0
2012	8.061	70,7	9,4	19,9
2013	8.016	70,3	10,0	19,7
2014	8.061	69,3	10,3	20,3
2015	8.032	69,0	10,5	20,5
2016	8.199	69,5	10,7	19,8
2017	8.204	69,7	11,4	18,9
darunter mit Migrationshintergrund*)				
2005	2.385	83,0	4,8	12,2
2006	2.337	83,0	4,4	12,7
2007	2.330	82,4	4,7	12,9
2008	2.350	81,3	5,1	13,6
2009	2.396	80,7	5,4	13,9
2010	2.337	80,4	5,4	14,3
2011	2.264	79,8	5,6	14,7
2012	2.412	79,0	6,1	14,8
2013	2.608	78,4	6,8	14,8
2014	2.456	78,0	6,7	15,3
2015	2.531	77,2	7,0	15,8
2016	2.703	78,2	6,8	15,0
2017	2.845	78,3	7,3	14,4

* Als Familien mit Migrationshintergrund gelten Familien mit mindestens einem Elternteil mit Migrationshintergrund.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 3: Erwerbstätige (15-64 Jahre) nach Migrationshintergrund, Berufsabschluss und Geschlecht im Jahr 2017

Migrationsstatus	Geschlecht	ohne beruflichen Abschluss[1]		mit beruflicher Ausbildung oder Berufsfachschule[2]		Meister-/Techniker-ausbildung oder gleichwertig		Fachhochschul- oder Hochschulstudium		gesamt[3]
		in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000
Bevölkerung insgesamt	männlich	2.547	12,6	10.775	53,3	2.046	10,1	4.842	24,0	20.211
	weiblich	2.158	12,1	9.513	53,4	2.071	11,6	4.072	22,9	17.814
	insgesamt	4.705	12,4	20.288	53,4	4.118	10,8	8.914	23,4	38.025
Personen ohne Migrationshintergrund	männlich	1.114	7,1	8.874	56,5	1.794	11,4	3.918	25,0	15.700
	weiblich	1.151	8,0	8.144	56,8	1.805	12,6	3.244	22,6	14.344
	insgesamt	2.266	7,5	17.018	56,6	3.599	12,0	7.162	23,8	30.045
Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinne	männlich	1.433	31,8	1.900	42,1	253	5,6	924	20,5	4.510
	weiblich	1.006	29,0	1.370	39,5	267	7,7	827	23,8	3.470
	insgesamt	2.440	30,6	3.270	41,0	519	6,5	1.752	22,0	7.980
darunter Deutsche	männlich	437	22,9	966	50,6	139	7,3	367	19,2	1.909
	weiblich	363	21,2	818	47,7	169	9,8	366	21,3	1.716
	insgesamt	800	22,1	1.785	49,3	307	8,5	732	20,2	3.624
darunter Ausländer/ -innen	männlich	996	38,3	934	35,9	114	4,4	558	21,4	2.602
	weiblich	644	36,7	551	31,4	98	5,6	462	26,3	1.754
	insgesamt	1.640	37,6	1.485	34,1	212	4,9	1019	23,4	4.356
mit eigener Migrationserfahrung	männlich	1.270	33,0	1.543	40,0	212	5,5	828	21,5	3.853
	weiblich	907	30,2	1.120	37,3	225	7,5	748	24,9	2.999
	insgesamt	2.177	31,8	2.663	38,9	436	6,4	1.577	23,0	6.852
darunter Deutsche	männlich	366	23,0	797	50,0	119	7,5	311	19,5	1.593
	weiblich	318	21,6	693	47,1	147	10,0	314	21,3	1.472
	insgesamt	684	22,3	1.489	48,6	266	8,7	625	20,4	3.065
darunter Ausländer/ -innen	männlich	904	40,0	747	33,1	92	4,1	517	22,9	2.260
	weiblich	589	38,6	427	28,0	78	5,1	434	28,4	1.527
	insgesamt	1.493	39,4	1.174	31,0	170	4,5	951	25,1	3.787
ohne eigene Migrationserfahrung	männlich	163	24,8	357	54,3	41	6,2	96	14,6	657
	weiblich	100	21,2	250	53,1	42	8,9	79	16,8	471
	insgesamt	263	23,3	607	53,8	83	7,4	175	15,5	1.128
darunter Deutsche	männlich	72	22,8	170	53,8	19	6,0	55	17,4	316
	weiblich	45	18,4	126	51,6	22	9,0	52	21,3	244
	insgesamt	116	20,7	295	52,7	41	7,3	107	19,1	560
darunter Ausländer/innen	männlich	92	26,9	187	54,7	22	6,4	41	12,0	342
	weiblich	55	24,2	124	54,6	20	8,8	28	12,3	227
	insgesamt	147	25,8	312	54,8	42	7,4	68	12,0	569

[1] Einschließlich Berufspraktikum und Berufsvorbereitungsjahr.
[2] Einschließlich Anlernausbildung.
[3] Gesamtzahl der Erwerbstätigen ohne Erwerbstätige, die sich noch in schulischer oder berufsqualifizierender Ausbildung befinden sowie Erwerbstätige ohne Angabe zum Berufsabschluss oder zur Art des Abschlusses.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Mikrozensus 2017 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 4: Beteiligung von Menschen mit Fluchthintergrund an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten

	Jahr 2016 (Jahressumme)				Jahr 2017 (Jahressumme)				Jahr 2018 (Jahressumme)			
		dar.				dar.				dar.		
	insgesamt	Ausland	Kontext von Flucht-migration[1]	dar. Frauen	insgesamt	Ausland	Kontext von Flucht-migration[1]	dar. Frauen	insgesamt	Ausland	Kontext von Flucht-migration[1]	dar. Frauen
	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Aktivierung und berufliche Eingliederung, darunter	2.819.137	690.897	271.561	42.820	2.565.231	729.814	353.158	61.515	2.259.044	678.590	332.493	64.522
Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung	1.532.463	469.076	206.263	30.495	1.446.783	467.127	223.610	37.678	1.339.502	432.928	200.617	38.245
dar.: bei einem Arbeitgeber	420.275	77.086	29.804	2.563	423.168	96.354	48.357	4.815	392.274	95.884	50.177	5.975
dar.: Maßnahmen vorwiegend für Flüchtlinge[2], davon												
Perspektiven für Flüchtlinge	-	-	-		4.893	4.746	4.510	578	4.944	4.812	4.464	569
Perspektiven für junge Flüchtlinge	4.248	4.198	4.010	329	5.800	5.701	5.500	382	3.250	3.178	3.027	340
Perspektiven für junge Flüchtlinge im Handwerk	938	933	884	29	1.643	1.616	1.548	42	1.105	1.075	1.039	29
Perspektiven für weibliche Flüchtlinge	-	-	-	-	328	315	265	265	491	455	345	345
Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb (KompAS)	9.833	9.580	8.749	1.237	9.304	9.079	7.631	1.277	2.112	1.997	1.001	186
Kombination berufsbezogene Sprachförderung (KomBer)	-	-	-		-	-	-	-	7.229	6.799	5.056	841
Kooperationsmodell mit berufsanschlussfähiger Weiterbildung (Kommit)	-	-	-		4.169	3.209	2.437	263	3.280	2.212	1.577	269
Berufswahl und Berufsausbildung	190.532	34.848	9.282	1.212	187.195	43.312	20.554	2.252	174.930	43.332	22.946	3.193
Berufliche Weiterbildung	335.552	65.556	9.844	1.759	326.237	70.107	15.911	2.384	317.693	75.666	21.965	3.092
Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, darunter	262.528	40.612	7.182	575	248.727	45.910	14.455	807	228.609	50.965	21.755	1.310
Förderung abhängiger Beschäftigung	221.742	35.006	6.983	557	211.022	40.652	14.126	766	194.818	46.045	21.206	1.252
Förderung der Selbständigkeit	40.786	5.606	199	18	37.705	5.258	329	41	33.791	4.920	549	58
Beschäftigung schaffende Maßnahmen, darunter	235.129	33.003	8.894	1.826	216.115	33.160	11.682	2.722	192.063	30.683	11.012	2.924
Arbeitsgelegenheiten	219.691	31.393	8.780	1.780	200.242	31.434	11.499	2.649	183.703	29.625	10.841	2.879
Freie Förderung / Sonstige Förderung	43.507	12.630	3.938	984	44.462	15.984	7.481	1.904	40.838	16.551	8.735	2.047
Summe der aller Instrumente mit Einmalleistungen	3.951.276	882.504	311.019	49.290	3.652.271	943.256	423.720	71.734	3.280.251	901.017	419.498	77.247
Summe der Einmalleistungen[3]	1.336.471	230.094	66.508	12.603	1.162.482	271.396	131.925	24.210	956.065	253.702	135.059	26.618
nachrichtlich:												
Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM)	2.718	-	-		20.435	-	-		8.231	-		

[1] Die Daten zum Aufenthaltstatus liegen für Zugänge erst ab Juli 2016 vor.
[2] Daten zu Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung liegen für zugelassene kommunale Träger (zkT) in dieser Differenzierung nicht vor.
[3] Die Einmalleistungen umfassen: Förderung aus dem Vermittlungsbudget, Vermittlung in sv-pfl. Beschäftigung, Arbeitshilfen für behinderte Menschen u.s.w.
Quelle: Sonderauswertung BA-Statistik (Stand 16.4.2019); eigene Darstellung

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 5: Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland

	31.12.2013	31.12.2015	31.12.2017	31.12.2018
Ausländer insgesamt:	7.633.628	9.107.893	10.623.940	10.915.455
davon Drittstaatsangehörige	4.267.951	5.094.714	5.922.650	6.125.700
…davon Unionsbürger	3.365.677	4.013.179	4.701.290	4.789.755
davon EWR-Staatsangehörige	46.817	48.070	49.290	48.240

Quelle: Statistisches Bundesamt, AZR, Stand 31.12.2018

Tabelle 6: Inhaberinnen und Inhaber befristeter Aufenthaltstitel zum Zwecke der Ausbildung, des Studiums und der Erwerbstätigkeit zum Stichtag 31.12.2018

Aufenthaltstitel zur Ausbildung und Erwerbstätigkeit	insgesamt	mit Aufenthalt über 5 Jahren	mit Aufenthalt über 10 Jahren
§ 16 AufenthG	184.555	47.370	7.730
§ 16a AufenthG	50		
§ 16b AufenthG	12.980	2.990	585
§ 17 AufenthG	20.660	5.265	1.965
§ 17a AufenthG	1.785	50	20
§ 17b AufenthG	135	5	
§§ 18, 18a,c und d AufenthG	154.395	46.785	17.975
§ 19a und c AufenthG	51.130	14.140	2.860
§ 19b AufenthG	655	25	
§ 19d AufenthG.		.	
§ 20 und § 20b AufenthG	2.925	700	145
§ 20a AufenthG			
§ 21 Abs.1 AufenthG	11.290	5.435	2.225
Summe der ausgewählten Aufenthaltstitel	**440.560**	**122.770**	**33.505**
Befristete Aufenthaltstitel insgesamt	**2.419.750**	**776.050**	**412.620**
Aufenthaltstitel insgesamt	**4.893.675**	**3.215.770**	**2.696.595**

Quelle: Statistisches Bundesamt, AZR, eigene Darstellung

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 7: Inhaberinnen und Inhaber befristeter Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen zum Stichtag 31.12.2018

Humanitäre Aufenthaltstitel	insgesamt	mit Aufenthalt über 5 Jahren	mit Aufenthalt über 10 Jahren
§ 22 Satz 1 AufenthG	670	180	95
§ 22 Satz 2 AufenthG	3.135	275	95
§ 23 Abs.1 AufenthG	23.915	18.035	16.915
§ 23 Abs.2 AufenthG	20.935	4.470	710
§ 23 Abs.4 AufenthG	2.060	90	20
§ 23a AufenthG	8.065	5.975	4.105
§ 24 AufenthG	110	30	10
§ 25 Abs.1 AufenthG	10.575	3.030	405
§ 25 Abs.2 AufenthG	801.420	73.655	12.685
§ 25 Abs.3 AufenthG	96.825	31.270	13.730
§ 25 Abs.4 AufenthG	11.745	5.705	1.790
§ 25 Abs.4 Satz 2 AufenthG	10.165	9.335	8.290
§ 25 Abs.5 AufenthG	53.260	42.200	28.935
§ 25a Abs.1 AufenthG	4.815	4.610	2.880
§ 25a Abs.2 Satz 1 AufenthG	650	615	425
§ 25a Abs.2 Satz 2 AufenthG	375	310	175
§ 25a Abs.2 Satz 3 AufenthG	20	15	5
§ 25a Abs.2 Satz 5 AufenthG	60	30	10
§ 25b Abs.1 Satz 1 AufenthG	2.625	2.615	2.165
§ 25b Abs.4 AufenthG	1.055	890	390
Summe der ausgewählten Aufenthaltstitel	**1.052.470**	**203.330**	**93.835**
befristete Aufenthaltstitel insgesamt	**2.419.750**	**776.050**	**412.620**
Aufenthaltstitel insgesamt	**4.893.675**	**3.215.770**	**2.696.595**

Quelle: Statistisches Bundesamt, AZR, eigene Darstellung

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 8: Inhaberinnen und Inhaber befristeter Aufenthaltstitel zum Zwecke der Familienzusammenführung zum Stichtag 31.12.2018

Aufenthaltstitel zum Familiennachzug	insgesamt	mit Aufenthalt über 5 Jahren	mit Aufenthalt über 10 Jahren
§ 28 Abs.1 Satz 1 Nr.1 AufenthG	168.465	79.220	45.690
§ 28 Abs.1 Satz 1 Nr.2 AufenthG	12.745	7.095	4.350
§ 28 Abs.1 Satz 1 Nr.3, Satz 2 AufenthG	150.810	115.540	77.865
§ 28 Abs.1 Satz 4 AufenthG	705	570	405
§ 28 Abs.4 AufenthG	190	145	125
§ 30 Abs.1 Satz 1 Nr. 3g AufenthG	16.255	2.580	455
§ 30 AufenthG	147.275	48.835	28.600
§ 32 Abs.1 AufenthG	149.060	28.685	9.735
§ 32 Abs.1 i.V.m. Abs.2 Satz 1 AufenthG	4.900	1.610	860
§ 32 Abs.1 Nr.1 AufenthG	930	920	650
§ 32 Abs.1 Nr.1a AufenthG	16.695	2.780	475
§ 32 Abs.1 Nr.2 AufenthG	3.605	3.565	1.985
§ 32 Abs.2a AufenthG	15	15	.
§ 32 Abs.3 AufenthG	5.315	5.285	3.740
§ 32 Abs.4 AufenthG	2.650	1.435	545
§ 33 AufenthG	110.325	56.450	32.235
§ 36 Abs.1 AufenthG	4.640	285	165
§ 36 Abs.2 AufenthG	5.760	2.285	1.470
Summe der ausgewählten Aufenthaltstitel	**800.340**	**357.300**	**209.345**
Befristete Aufenthaltstitel insgesamt	**2.419.750**	**776.050**	**412.620**
Aufenthaltstitel insgesamt	**4.893.675**	**3.215.770**	**2.696.595**

Quelle: Statistisches Bundesamt, AZR, eigene Darstellung

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 9: Drittstaatsangehörige* mit unbefristetem Aufenthaltstitel zum Stichtag 31.12.2018

unbefristete Aufenthaltstitel nach AufenthG	Drittstaatsangehörige
§ 9 AufenthG	1.049.730
§ 9a AufenthG	11.945
§ 18b AufenthG	13.060
§ 19 Abs.1 AufenthG	530
§ 19 Abs.2 Nr.1 AufenthG	380
§ 19 Abs.2 Nr.2 AufenthG	130
§ 19 AufenthG	1.460
§ 19a Abs.6 AufenthG	400
§ 19a Abs.6 S.1 AufenthG	9.675
§ 19a Abs.6 S.3 AufenthG	18.120
§ 21 Abs.4 AufenthG	1.930
§ 23 Abs.2 AufenthG	69.295
§ 26 Abs.3 AufenthG	79.575
§ 26 Abs.3 S. 2 AufenthG	795
§ 26 Abs.4 AufenthG	111.560
§ 28 Abs.2 AufenthG	473.220
§ 31 Abs.3 AufenthG	4.025
§ 35 AufenthG	468.135
§ 38 Abs.1 Nr.1 AufenthG	8.930
§ 51 Abs.2 Satz 3 AufenthG	9.245
Aufenthaltsberechtigung nach AuslG	43.970
Freizüg.-Abk. EG/Schweiz, Unbefr.AE f. Angeh. Schw. B.	105
Freizüg.-Abk. EG/Schweiz, Unbefr. AE f. Schweiz. Bürger	50
Niederlassungserlaubnis n. Übergangsregelung 2005	675
Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 Satz 1 AufenthG (Asyl/GfK nach 5 Jahren)	1.470
Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 Satz 3 AufenthG (Asyl/GFK nach 3 Jahren)	1.110
Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 Satz 6 i. V. m. Satz 1 AufenthG (Resettlement nach 5 Jahren)	40
Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 Satz 6 i. V. m. Satz 3 AufenthG (Resettlement nach 3 Jahren)	65
Unbefristeter Aufenthaltstitel nach AuslG	**94.280**
Summe der ausgewählten Aufenthaltstitel	**2.473.925**

* Einschließlich EU-Staatsbürger, die nach Entzug der EU-Freizügigkeit einen Aufenthaltstitel benötigen.
Quelle: Statistisches Bundesamt, AZR; eigene Darstellung

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 10: Geduldete nach Aufenthaltsdauer*) in den Jahren 2014 bis 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
insgesamt	112.810	155.149	154.835	166.740	180.675
davon mit Aufenthaltsdauer von … bis … Jahren					
0 bis 3 Jahre	41.662	78.120	74.770	75.670	49.085
mehr als 3 Jahre	71.148	77.029	80.065	91.070	131.590
0 bis 5 Jahre	61.057	99.394	102.355	114.415	122.105
mehr als 5 Jahre	51.753	55.755	52.480	52.325	58.570
0 bis 6 Jahre	65.794	107.099	109.340	123.785	136.080
mehr als 6 Jahre	47.016	48.050	45.495	42.955	44.595
0 bis 8 Jahre	70.508	113.196	118.225	134.345	148.665
mehr als 8 Jahre	42.302	41.953	36.610	32.395	32.010
0 bis 10 Jahre	74.156	116.590	121.640	138.465	154.590
mehr als 10 Jahre	38.654	38.559	33.190	28.275	26.085
0 - 12 Jahre	79.719	120.515	124.460	140.800	156.990
mehr als 12 Jahre	33.091	34.634	30.375	25.940	23.685
0 - 15 Jahre	88.975	128.967	131.020	145.465	160.335
mehr als 15 Jahre	23.835	26.182	23.815	21.275	20.340

* Jeweils zum 31.12. des Jahres
Quelle: Statistisches Bundesamt, AZR; eigene Darstellung

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 11: Betreuungsquoten von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund in öffentlich geförderter Kindertagesbetreuung nach Altersgruppen in Prozent

	Kinder unter drei Jahren		Kinder von drei bis unter sechs Jahren	
	mit MH	ohne MH	mit MH	ohne MH
2008	9,1	21,6	81,8	95,0
2009	10,5	24,8	83,6	95,6
2010	12,2	27,7	85,7	94,9
2011	14,0	30,1	84,9	96,6
2012	15,8	32,7	87,0	96,3
2013	17,1	34,6	84,7	97,7
2014*	19,8	37,9	84,7	97,8
2015*	21,6	37,7	90,1	97,1
2016*	20,5	38,4	88,2	96,2
2017*	19,9	39,9	84,2	98,3
2018*	20,0	41,0	82,0	99,0

* Die bei der Quotenberechnung verwendeten Bevölkerungszahlen beruhen bis 2014 auf der Bevölkerungsfortschreibung der Volkszählung von 1987. Ab 2015 wird die Bevölkerungsfortschreibung des Zensus von 2011 verwendet. Unterschiede in den Quoten zwischen 2014 und 2015 sind also nur teilweise als veränderte Zahlen betreuter Kinder zu interpretieren; sie sind beim Vergleich dieser Jahre auch stark auf veränderte Bevölkerungszahlen zurückzuführen. Dabei wurden nach dem Zensus 2011 vor allem die Zahlen zur ausländischen Bevölkerung stark nach unten korrigiert, während die Bevölkerungszahlen für deutsche Staatsangehörige nur leicht nach unten korrigiert werden mussten.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Kinder- und Jugendhilfestatistik sowie Mikrozensus

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 12: Kinder in Kindertagesbetreuung in der Altersgruppe bis vor Schuleintritt nach Migrationshintergrund und in der Familie vorrangig gesprochener Sprache (Anzahl und Anteile in Prozent an allen Kindern mit Migrationshintergrund

	Kinder mit Migrationshintergrund insgesamt	davon Kinder, die im Elternhaus vorrangig nicht deutsch sprechen	In %
2007	613.728	365.764	59,6
2008	660.790	393.328	59,5
2009	677.986	402.261	59,3
2010	695.429	405.071	58,2
2011	720.634	428.734	59,5
2012	740.365	438.395	59,2
2013	750.175	444.834	59,3
2014	769.974	463.966	60,3
2015	795.692	487.553	61,3
2016	832.587	527.212	63,3
2017	867.864	562.607	64,8

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kinder- und Jugendhilfestatistik, Forschungsdatenzentrum der Statistischen Landesämter; in: Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2018, Tab. C3-2A, Bielefeld 2018; eigene Darstellung.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 13: Entwicklung der Gesamtzahl der Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland nach Rechtsgründen sowie Einbürgerungsquoten in den Jahren 2001 bis 2018[1)]

Rechtsgrund der Einbürgerung	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
§ 10 Abs. 1 StAG[2)]	74.643	85.492	86.288	82.957	77.090	83.178	77.326	66.014	67.720	73.668	78.708	86.422	86.221	82.874	81.952	83.365	84.594	83.830
§ 10 Abs. 2 StAG[3)]	27.173	27.064	25.136	19.929	17.223	16.558	14.072	10.704	10.393	10.803	10.778	9.994	9.349	9.320	9.605	10.067	9.854	10.910
§ 8 StAG	10.212	8.855	7.740	6.286	5.615	6.431	6.221	4.453	5.596	4.642	4.482	3.968	3.841	3.630	3.150	2.829	2.801	2.800
§ 9 StAG	12.739	12.025	11.324	10.810	11.819	11.854	10.705	8.259	7.658	7.232	7.003	6.367	6.075	5.893	5.896	6.111	6.291	6.535
§ 40 b StAG	23.403	4.375	731	299	96	36	48	18	22	7	12	3	5	2	4	0	0	0
Sonstige Rechtsgründe[4)]	2.571	2.814	4.306	4.361	4.295	5.874	4.134	4.102	4.196	4.866	5.711	5.448	6.737	6.639	6.669	7.969	8.644	8.235
§ 85 AuslG – Fassung bis 1.1.2000	5.324	2.802	992	490														
§ 86 Abs. 1 AuslG – Fassung bis 1.1.2000	12.987	7.047	2.769	1.418	1.103[5)]	635	524	924	537	352	203	146	125	64	41	42	27	30
§ 86 Abs. 2 AuslG – Fassung bis 1.1.2000	9.046	4.073	1.445	603														
§§ 8 u. 9 RuStAG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Einbürgerungen von Ausländern insgesamt	178.098	154.547	140.731	127.153	117.241	124.566	113.030	94.474	96.122	101.570	106.897	112.348	112.353	108.422	107.317	110.383	112.211	112.340
darunter weiblich	85.519	74.826	67.632	62.593	57.318	61.517	57.019	47.440	48.549	51.847	54.815	56.551	57.558	56.730	57.100	59.488	60.793	60.175
männlich	92.579	79.721	73.099	64.560	59.923	63.049	56.011	47.034	47.573	49.723	52.082	55.797	54.795	51.692	50.217	50.895	51.418	52.165
Ausländische Bevölkerung insgesamt (AZR)	7.318.628	7.335.592	7.334.765	6.717.115	6.755.811	6.751.004	6.744.879	6.727.618	6.694.776	6.753.621	6.930.896	7.213.708	7.663.628	8.152.968	9.107.893	10.039.080	10.623.940	10.093.900
darunter weiblich	3.370.110	3.408.828	3.439.984	3.218.705	3.262.012	3.275.731	3.285.080	3.286.336	3.282.944	3.311.173	3.384.236	3.502.383	3.675.009	3.888.457	4.234.599	4.609.655	4.881.760	4.729.100
männlich	3.948.518	3.926.764	3.894.781	3.498.410	3.493.799	3.475.273	3.459.799	3.441.282	3.411.832	3.442.448	3.546.660	3.711.325	3.958.619	4.264.511	4.873.294	5.429.425	5.742.180	5.364.800
Einbürgerungsquote von Ausländern (AZR) insg. in %	2,43	2,11	1,92	1,89	1,74	1,85	1,68	1,40	1,44	1,50	1,54	1,56	1,47	1,33	1,18	1,10	1,06	1,14.
darunter weiblich	2,54	2,20	1,97	1,94	1,76	1,88	1,74	1,44	1,48	1,57	1,62	1,61	1,57	1,46	1,35	1,29	1,25	1,27.
männlich	2,34	2,03	1,88	1,85	1,72	1,81	1,62	1,37	1,39	1,44	1,47	1,50	1,38	1,21	1,03	0,94	0,90	0,97.

[1)] Nicht enthalten sind Einbürgerungen von Deutschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit (Art. 116 Abs. 1 GG in Verbindung mit § 6 StAngRegG). Seit 01.08.1999 erwirbt dieser Personenkreis die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Gesetz.
[2)] Bis 31.12.2004 Einbürgerungen nach § 85 Abs. 1 AuslG.
[3)] Bis 31.12.2004 Einbürgerungen nach § 85 Abs. 2 AuslG.
[4)] Einbürgerungen nach § 16 Abs. 2 StAG, § 8 StAnGRegG, § 11 StAnGRegG, § 12 Abs. 1 StAnGRegG, § 13 StAG, § 14 StAG, § 15 StAG, Art. 116 Abs. 2 S. 1 GG, § 9 Abs. 1 StAnGRegG, § 9 Abs. 2 StAnGRegG, § 21 HAG, Art. 2 des Gesetzes zur Verminderung der Staatenlosigkeit.
[5)] Seit 2005 werden die Einbürgerungen, bei denen noch das AuslG in der vor dem 1.1.2000 geltenden Fassung Anwendung findet (vgl. § 40 c StAG), nicht mehr differenziert nach den verschiedenen Rechtsgrundlagen erfasst.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Einbürgerungsstatistik

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 14: Einbürgerungen in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten in den Jahren 2014 bis 2018

Land der bisherigen Staatsangehörigkeit	2014				2015				2016				2017				2018			
	Eingebürgerte Personen		Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit[3]		Eingebürgerte Personen		Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit[3]		Eingebürgerte Personen		Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit[3]		Eingebürgerte Personen		Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit[3]		Eingebürgerte Personen		Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit[3]	
	insg.	dar. weibl.	abs.	in %	insg.	dar. weibl.	abs.	in %	insg.	dar. weibl.	abs.	in %	insg.	dar. weibl.	abs.	in %	insg.	dar. weibl.	abs.	in %
Türkei	22.463	9.746	3.830	17,1	19.695	8.929	3.451	17,5	16.290	8.018	2.676	16,4	14.984	7.627	2.548	17,0	16.700	8.360	2.080	12,5
Iran, Islam. Republik	2.546	1.310	2.546	100,0	2.533	1.292	2.533	100	2.661	1.335	2.661	100,0	2.689	1.360	2.688	100,0	3.080	1.485	3.080	100,0
ehem. Serbien und Montenegro[1]	8	5	4	50,0	14	8	1	7,1	16	6	1	6,3	5	2	1	20,0	6540	3285	1.455	22,2
Serbien[1]	2.223	1.146	805	36,2	1.941	980	807	41,6	2.596	1.359	1.049	40,4	1.950	1.015	788	40,4	2.450	1.280	1.040	42,0
Montenegro[1]	127	70	12	9,4	162	79	19	11,7	152	78	16	10,5	190	104	18	9,5	220	110	15	6,8
Afghanistan	3.000	1.490	3.000	100,0	2.572	1.283	2.571	100	2.482	1.197	2.482	100,0	2.400	1.131	2.400	100,0	2.545	1.145	2.545	100,0
Marokko	2.689	1.155	2.682	99,7	2.551	1.151	2.551	100	2.450	1.093	2.450	100,0	2.390	1.108	2.390	100,0	2.365	1.110	2.365	100,0
Ukraine	3.142	1.935	664	21,1	4.168	2.546	565	13,6	4.048	2.516	473	11,7	2.718	1.733	349	12,8	2.455	1.565	315	12,8
Kasachstan	1.656	1031	70	4,2	1.311	864	65	5	1.083	671	44	4,1	1.036	653	69	6,7	1.160	745	50	4,3
Irak	3.172	1.428	2.492	78,6	3.450	1.542	2.743	79,5	3.553	1.557	2.790	78,5	3.480	1.513	2.747	78,9	4.080	1.830	3.015	73,9
Polen	5.932	4.263	5.928	99,9	5.957	4.263	5.955	100	6.632	4.761	6.632	100,0	6.613	4.693	6.612	100,0	6.220	4.445	6.220	100,0
Israel	1.432	676	1.342	93,7	1.481	692	1.384	93,5	1.428	695	1.320	92,4	1.080	516	1.018	94,3	680	300	605	89,0
Russische Föderation	2.743	1.681	666	24,3	2.329	1.475	519	22,3	2.375	1.511	427	18,0	2.123	1.366	369	17,4	1.930	1.230	375	19,4
insgesamt[2]	108.422	56.730	58.145	53,6	107.317	57.100	58.168	54,2	110.383	59.488	63.753	57,8	112.211	60.793	68.918	61,4	112.340	60.175	66.630	59,3

[1] Ab August 2006 werden neben der Staatsangehörigkeit von ‚Serbien und Montenegro' auch die Staatsangehörigkeiten der beiden Nachfolgestaaten ‚Serbien' und ‚Montenegro' nachgewiesen. Obwohl Kosovo in der Tabelle nicht aufgeführt wird, sei darauf hinwiesen, dass ab dem 01.05.2008 eine eigene Staatsangehörigkeit für Kosovo existiert, welche in der Statistik nachgewiesen wird. Personen aus dem Kosovo hatten bis zu diesem Zeitpunkt eine serbische Staatsangehörigkeit. Es gibt jedoch weiterhin Personen in Deutschland mit einer serbischen Staatsangehörigkeit mit Gebietsstand vor Ausgliederung des Kosovo. Die Staatsangehörigkeiten von Serbien vor und nach Ausgliederung des Kosovo werden in der Statistik zusammen ausgewiesen.
[2] Summe aller Länder.
[3] Aufgeführt sind hier alle Personen, die nach der Einbürgerung neben der Deutschen mindestens eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen. Dabei kann es sich um die fortbestehende Staatsangehörigkeit vor Einbürgerung' handeln oder – im Fall des Nicht-Fortbestehens – um eine andere ausländische Staatsangehörigkeit, die der Eingebürgerte zum Zeitpunkt der Einbürgerung besaß
Quelle: Statistisches Bundesamt, Einbürgerungsstatistik
.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabellenanhang

Tabelle 15: Eingebürgerte Personen in Deutschland nach Bundesländern in den Jahren 2009 bis 2018

Land	Eingebürgerte Personen im Jahr																				Veränderungen zwischen den Jahren in %								
	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2009 - 2010	2010 - 2011	2011 - 2012	2012 - 2013	2013 - 2014	2014 -2015	2015 - 2016	2016 - 2017	2017 - 2018
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%									
Baden-Württemberg	12.212	12,7	12.778	12,6	14.224	13,3	16.390	14,6	16.063	14,3	16.804	15,5	17.546	16,3	17.791	16,1	18.299	16,3	16.285	14,4	4,6	11,3	15,2	-2,0	4,6	4,4	1,4	2,9	0,11006
Bayern	12.053	12,5	12.021	11,8	12.498	11,7	13.205	11,8	13.276	11,8	13.159	12,1	13.373	12,5	14.394	13,0	15.638	13,9	18.060	16,1	-0,3	4,0	5,7	0,5	-0,9	1,6	7,6	8,6	0,2
Berlin	6.309	6,6	5.537	5,5	6.961	6,5	6.398	5,7	6.677	5,9	6.539	6,0	6.303	5,9	6.127	5,6	6.479	5,8	6.500	5,8	-12,2	25,7	-8,1	4,4	-2,1	-3,6	-2,8	5,7	0,0
Brandenburg	450	0,5	407	0,4	784	0,7	464	0,4	611	0,5	836	0,8	857	0,8	821	0,7	765	0,7	800	0,7	-9,6	92,6	-40,8	31,7	36,8	2,5	-4,2	-6,8	0,0
Bremen	1.428	1,5	1.485	1,5	1.464	1,4	1.553	1,4	1.368	1,2	1.583	1,5	1.747	1,6	1.391	1,3	1.449	1,3	1.580	1,4	4,0	-1,4	6,1	-11,9	15,7	10,4	-20,4	4,2	0,1
Hamburg	3.706	3,9	5.295	5,2	5.639	5,3	5.737	5,1	7.333	6,5	6.492	6,0	5.891	5,5	5.819	5,3	5.608	5,0	5.770	5,1	42,9	6,5	1,7	27,8	-11,5	-9,3	-1,2	-3,6	0,0
Hessen	12.611	13,1	13.839	13,6	12.916	12,1	14.571	13,0	13.540	12,1	12.677	11,7	11.845	11,0	11.887	10,8	11.496	10,2	12.520	11,1	9,7	-6,7	12,8	-7,1	-6,4	-6,6	0,4	-3,3	0,1
Mecklenburg-Vorpommern	455	0,5	476	0,5	509	0,5	503	0,4	491	0,4	489	0,5	448	0,4	533	0,5	526	0,5	440	0,4	4,6	6,9	-1,2	-2,4	-0,4	-8,4	19,0	-1,3	-1,0
Niedersachsen	7.223	7,5	7.363	7,2	7.996	7,5	8.526	7,6	8.216	7,3	7.722	7,1	7.988	7,4	8.519	7,7	8.785	7,8	8.470	7,5	1,9	8,6	6,6	-3,6	-6,0	3,4	6,6	3,1	0,0
Nordrhein-Westfalen	26.355	27,4	28.186	27,8	29.357	27,5	30.282	27,0	29.629	26,4	27.738	25,6	26.573	24,8	27.027	24,5	27.381	24,4	27.650	24,6	6,9	4,2	3,2	-2,2	-6,4	-4,2	1,7	1,3	0,0
Rheinland-Pfalz	5.017	5,2	5.269	5,2	5.281	4,9	5.693	5,1	5.385	4,8	5.566	5,1	5.756	5,4	6.064	5,5	5.881	5,2	5.655	5,0	5,0	0,2	7,8	-5,4	3,4	3,4	5,4	-3,0	0,0
Saarland	1.382	1,4	1.146	1,1	1.050	1,0	1.336	1,2	1.290	1,1	1.150	1,1	1.232	1,1	1.212	1,1	1.188	1,1	1.105	1,0	-17,1	-8,4	27,2	-3,4	-10,9	7,1	-1,6	-2,0	-0,1
Sachsen	713	0,7	857	0,8	911	0,9	1.094	1,0	1.168	1,0	1.093	1,0	1.225	1,1	1.453	1,3	1.560	1,4	1.645	1,5	20,2	6,3	20,1	6,8	-6,4	12,1	18,6	7,4	0,1
Sachsen-Anhalt	412	0,4	553	0,5	651	0,6	706	0,6	642	0,6	579	0,5	607	0,6	686	0,6	734	0,7	655	0,6	34,2	17,7	8,4	-9,1	-9,8	4,8	13,0	7,0	-0,1
Schleswig-Holstein	2.845	3,0	3.047	3,0	3.029	2,8	2.978	2,7	2.951	2,6	2.868	2,6	2.934	2,7	2.864	2,6	2.714	2,4	2.700	2,4	7,1	-0,6	-1,7	-0,9	-2,8	2,3	-2,4	-5,2	0,0
Thüringen	305	0,3	417	0,4	447	0,4	502	0,4	505	0,4	513	0,5	549	0,5	601	0,5	701	0,6	640	0,6	36,7	7,2	12,3	0,6	1,6	7,0	9,5	16,6	-0,1
Einbürgerungen vom Ausland	2.646	2,8	2.894	2,8	3.180	3,0	2.410	2,1	3.208	2,9	2.614	2,4	2.443	2,3	3.194	2,9	3.007	2,7	18.500	1,6	9,4	9,9	-24,2	33,1	-18,5	-6,5	30,7	-5,9	5,2
Deutschland	96.122	100,0	101.570	100,0	106.897	100,0	112.348	100,0	112.353	100,0	108.422	100,0	107.317	100,0	110.383	100,0	112.211	100,0	112.340	100,0	5,7	5,2	5,1	0,0	-3,5	-1,0	2,9	1,7	0,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, Einbürgerungsstatistik

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.